

289  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"  
ESCUELA DE DERECHO**

**EL RECURSO DE REVOCACION PROMOVIDO ANTE  
LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES  
DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

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

**ALICIA PILON RAMOS**

**PALEA DE ORIGEN**



**ENEP  
ARAGON**

escuela nacional de estudios profesionales  
Aragón

**SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.**

**1990**



## **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 .

	Pág.
<u>INTRODUCCION.</u>	2
<u>CAPITULO I.-</u>	
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	
A. Centralización . . . . .	4
1. Secretarías de Estado . . . . .	8
2. Departamento del Distrito Federal . . . . .	17
B. Descentralización. . . . .	25
C. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público . . . . .	31
1. Funciones . . . . .	33
2. Organización . . . . .	39
D. La Actividad de la Administración Pública. . . . .	58
1. Actos Administrativos . . . . .	59
2. Principio de Legalidad . . . . .	62
<u>CAPITULO II.-</u>	
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	
A. Medios de Defensa de los Particulares frente a la Administración Pública . . . . .	64
1. Recursos Administrativos . . . . .	65
2. Juicio Contencioso . . . . .	77
3. Juicio de Amparo . . . . .	86
B. Recursos Previstos en el Código Fiscal de la Federación . . . . .	88
1. Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución . . . . .	90
2. Nulidad de Notificaciones. . . . .	93
3. Revocación . . . . .	104

CAPITULO III.-

## EL RECURSO DE REVOCACION.

A. El procedimiento Administrativo de Ejecución . . . . .	105
B. Competencia de las Administraciones Fiscales Federales. . . . .	113
C. El Recurso de Revocación en la Doctrina. . . . .	123
D. Causas que determinan la procedencia del Recurso de Revocación. . . . .	126
E. Naturaleza de la Revocación. . . . .	136
1. Carácter Optativo del Recurso de Revoca- ción. . . . .	137
2. Quiénes están legalmente capacitados para interponer el Recurso de Revocación . . . . .	138
F. Forma en que se debe interponer el Recur- so de Revocación y su trámite . . . . .	140
1.- Resolución que pone fin al Recurso de - Revocación y sus efectos. . . . .	150
<u>CONCLUSIONES.-</u> . . . . .	156
<u>BIBLIOGRAFIA.-</u> . . . . .	158

A través de los tiempos, el género humano ha ido evolucionando, buscando continuamente la inter-relación con sus congéneres para lograr así su supervivencia.

El hombre desde tiempos remotos se ha agrupado, primeramente en pequeños clanes o tribus, organizaciones o formas de vida que en el transcurso de la historia se van haciendo más complejas, teniendo desde la conocida ley del más fuerte, en donde los más aptos asumen el ejercicio del poder, hasta las formas más democráticas y modernas que se reflejan en algunos estados contemporáneos.

El estado se crea atendiendo a la necesidad de un grupo social que requiere de una organización para convivir, por lo tanto se puede decir que el Estado es una creación humana que se integra a lo largo de un proceso histórico lleno de luchas sociales y de intensa y constante transformación de los grupos que la integran.

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

El presente trabajo va encaminado esencialmente a estudiar, definir y conocer uno de los medios de defensa o impugnación más importantes en nuestra Legislación, a través del cual se impugnan resoluciones administrativas que afectan los intereses de los particulares en materia Fiscal Federal "EL RECURSO DE REVOCACION", en este caso me limitaré al que se tramita ante las Administraciones Fiscales Federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Pero antes es necesario describir la parte del Estado en la cual esta Dependencia se ubica como órgano de la Administración Pública Federal.

El artículo 49 de nuestra Constitución Política establece para el ejercicio de la Soberanía la División de Poderes, señalando "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", evitando con esta división cualquier abuso de Poder. Y así tenemos que el Poder Legislativo tiene encomendada la creación de las leyes y cuya titularidad recae en el Congreso de la Unión -- (artículo 50 Constitucional); Al Poder Ejecutivo le corresponde proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las mismas, siendo su titular el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 Constitucional); y el Poder Judicial depositado para su ejercicio en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la función de resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la Ley de manera concreta (artículo 94 Constitucional).

Luego entonces, sabiendo que el Poder Ejecutivo está representado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien ostentará, en consecuencia el poder administrativo, --

y siendo éste unipersonal, necesita para la consecución de sus fines, una organización especial coadyuvante a la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa, organización a la que se le delega el poder, -- competencia y medios necesarios según su campo de acción.

Esta organización especial será descrita y detallada en términos del siguiente primer Capítulo.

## CAPITULO I.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

### A. GENERALIZACION

1. Secretarías de Estado.
2. Departamento del Distrito Federal.

### B. DESCENTRALIZACION.

### C. LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

1. Funciones.
2. Organización.

### D. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. Actos Administrativos.
2. Principio de Legalidad.

### A. GENERALIZACION.

La Administración Pública es una organización o complejo que agrupa numerosos órganos a quienes legalmente se les asigna una actividad determinada, haciendo posibles la división del trabajo y la división de atribuciones de estos órganos. El artículo 90 de nuestra Carta Magna, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 10, 20, y 30 estructuran al Poder Ejecutivo en dos principales formas: Centralizada y Descentralizada o Paraestatal, debiéndose considerar dentro de éstas a la organización de Desconcentración y a la Organización Paraestatal.

Se entiende como organización administrativa Centralizada, a la colocación de los órganos que la integran en varios y diferentes niveles, todos ellos dependiendo del Titular, al cual están subordinados, estableciendo así una jerarquía de órganos y funciones a realizar.

El maestro Gabino Fraga la conceptúa de la siguiente manera: "La Centralización Administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública". (1)

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas la define como: "El Régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas". (2)

Definiciones de las que concluimos que la Centralización Administrativa es la estratificación de unidades administrativas vinculadas entre sí, tanto vertical como horizontalmente - de donde se deriva la jerarquía y la subordinación dentro de una misma personalidad jurídica, determinándose así una organización piramidal que permite el ejercicio de la función administrativa encomendada al Ejecutivo conforme lo dispone el artículo 80 Constitucional. Podemos observar como estas unidades funcionan como auxiliares del Ejecutivo en su función administrativa, ante la imposibilidad de que el titular responsable haga personalmente.

(1).- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésimoséptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. pág.155.

La Centralización Administrativa corresponde a la Organización principal del Ejecutivo y se caracteriza por tener una misma personalidad jurídica, representándose éste en su Titular, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se distribuye a través de las competencias otorgadas a las unidades administrativas de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dichas unidades se agrupan en Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.

Constituyen una unidad a pesar de la diversidad de órganos que la integran dada la vinculación y jerarquía que entre ellos se da, garantizada por el poder de decisión y de mando que se concentra en el titular del Ejecutivo. La jerarquía -- como nota distintiva de la organización Centralizada consiste en una relación de dependencia que implica poderes y por tanto atribuciones de los órganos superiores sobre los inferiores en cada grado de jerarquía. Atribuciones reglamentadas en términos del artículo 90 Constitucional, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los Reglamentos -- Interiores de cada Secretaría o Departamento Administrativo.

Consecuentemente, la subordinación deriva de la naturaleza jerárquica de la relación y se entiende como las facultades que los órganos Superiores ejercitan en relación con los actos del órgano inferior a fin de coordinar su ejercicio en una -- acción eficaz de la Administración. La relación de jerarquía -- existente entre los órganos Superiores sobre los inferiores implican pues los siguientes poderes o facultades:

- (2).-Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. pág.497.

Facultad de Mando, decisión y nombramiento; Facultad de Vigilancia; Facultad Disciplinaria; Facultad de Revisión; y Facultad para resolver conflictos de Competencia. Resumiendo cada uno de ellos tenemos:

La Facultad de Mando es una de las características más importantes en la Centralización Administrativa, sus mandatos -- autoritarios van a ser la guía de trabajo de los órganos administrativos inferiores, estos mandatos se les dan a conocer -- a través de ordenes, instrucciones y circulares que referiran -- situaciones jurídicas concretas propias de la función que estos órganos desempeñan. La Facultad de Nombramiento se concentra -- primordialmente en la cúspide de la Centralización, o sea el -- Presidente de la República y sólo excepcionalmente y por disposición de una ley, esa facultad puede estar encomendada a otras autoridades.

La Facultad de Vigilancia es la supervisión de los órganos superiores de la Administración sobre sus subordinados, permitiéndole a aquellas, en caso necesario, tomar las medidas necesarias para corregir cualquier anomalía, actos indebidos, procedimientos nócivos y hacer las consignaciones que procedan.

La Facultad Disciplinaria es una consecuencia de la facultad de Vigilancia, ya que al encontrarse alguna acción indebida o irregular de los servidores del Estado, perjudicando a la Administración Pública ó a los particulares se les impondrán sanciones meramente administrativas y en su caso se les determinará, ya sea Responsabilidad Civil ó Penal, haciendo las denuncias respectivas.

La Facultad de Revisión es la que ejercita el órgano Superior jerárquico sobre la legalidad ó ilegalidad de los actos -- de su subordinado con excepción de los actos con carácter definitivo. La Superior podrá modificar los actos violados de ilegalidad, haciéndose respetar el principio de Legalidad.

Y por último la Facultad para resolver conflictos de Competencia, ésta permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos, impidiendo que surgan conflictos de competencia, ya sea porque la reclamen o por que nieguen tenerla, en tales casos una autoridad jerárquicamente Superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que entre las autoridades inferiores se susciten. El artículo 24 de la Ley de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para resolver, a través de la Secretaría de Gobernación los casos de duda que puedan surgir con motivo de la aplicación de esta Ley, determinando la dependencia a la que compete el despacho del Asunto.

#### 1. Secretarías de Estado.

Antes de entrar de lleno al estudio y análisis de los conceptos y competencias de las Secretarías de Estado, haré un breve esbozo de la doble función que realiza el Presidente de la República como órgano político y como órgano administrativo. El carácter de órgano político se desprende de la relación directa que el Presidente tiene con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado.

El artículo 39 Constitucional establece que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, en tanto los artículos 40 y 41 de la misma, señalan que es voluntad del pueblo erigirse en una República Representativa, ejerciendo su soberanía por conducto de los Poderes de la Unión en los casos que le competan y a los de los Estados en sus regímenes interiores. El artículo 49 Constitucional

dispone la división del Supremo Poder de la Federación, en - Legislativo, Ejecutivo y Judicial, encomendándose al Presidente de la República, la titularidad del Poder Ejecutivo - (artículo 80 Constitucional).

De lo anterior se desprende, que la Soberanía es un poder que no admite sobre él otro poder, teniendo como Titular al Pueblo, siendo su voluntad constituirse en una República Representativa; el Presidente de la República, al realizar las funciones contenidas en la Constitución, está ejerciendo la soberanía del mismo pueblo.

En cuanto a su carácter de órgano administrativo, ésta función la realiza cuando así lo establece el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo. Cuando actúa como - - órgano administrativo se apega a la voluntad del Legislador, y cuando actúa como órgano político actúa realizando su propia voluntad, que como consecuencia del carácter representativo con que lo realiza, resulta ser la voluntad del Estado.

Como autoridad administrativa el Presidente de la República ocupa la jerarquía más alta, teniendo en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico, sin embargo, como ya se expresó, necesita para el mejor desempeño de sus -- funciones, órganos especiales que vienen a coadyuvar a sus -- fines. Dichos órganos encuentran su base Constitucional en el numeral 90 que señala en su parte conducente que "El Congreso mediante la ley Orgánica que expida, distribuirá los - negocios del orden Administrativo de la Federación entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos...."

Así tenemos, que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos se convierten en organizaciones de la -- Administración Pública Federal, que como tales necesitan para el despacho de los asuntos que se les encomienden, diversos -- elementos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 14, que al frente de cada Secretaría - habrá un Secretario de Estado que se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, sección y mesa; y demás -- funcionario que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Correspondiendo originalmente a los Titulares de cada Secretaría el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, podrán sin embargo, delegar en los auxiliares anteriormente anotados, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que deban ser ejercidas por él -- mismo según la Ley o Reglamento respectivo. El artículo 18 de la Ley en mención estipula que el Reglamento Interior expedido por el Presidente de la República, establecerá las atribuciones de las unidades administrativas internas de cada dependencia y la forma de suplir las ausencias temporales de -- sus Titulares.

El Titular de cada Dependencia expedirá los manuales de Organización, de procedimientos y de servicios al público con información detallada sobre atribuciones, estructura y funciones de la Unidades Administrativas, los niveles jerárquicos, -- así como los sistemas de comunicación y coordinación, y los -- grados de autoridad y responsabilidad. Estos manuales deberán mantenerse permanentemente actualizados y publicarse en el -- Diario Oficial de la Federación. (art. 19).

Por lo que corresponde a los Departamentos Administrativos, al frente de cada uno de ellos habrá un Jefe de Departamento, Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, sección y mesa, así como los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones Legales.

coadyuvaran al Titular en sus funciones los anteriormente señalados, a quienes se les podrán delegar las facultades que originalmente le corresponden al Titular a excepción de las que expresamente la ley o reglamento dispongan que deben ser ejercidas por él mismo. ( arts. 15 y 16).

Por último el artículo 92 Constitucional en relación con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado ó Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no serán oídos (Refrendo).

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos son:

- 1.-Secretaría de Gobernación.- (art. 27)
- 2.-Secretaría de Relaciones Exteriores.- (art. 28)
- 3.-Secretaría de la Defensa Nacional.- (art. 29)
- 4.-Secretaría de Marina.- (art. 30)
- 5.-Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- (art. 31)
- 6.-Secretaría de Programación y Presupuesto.- (art. 32)
- 7.-Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- (art. 32 bis)
- 8.-Secretaría de Energía, Minas e Industria Paralela.- (art. 33).
- 9.-Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.- (art. 34)
- 10.-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- (art. 35).
- 11.-Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- (art. 36)
- 12.-Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.- (art. 37)-
- 13.-Secretaría de Educación Pública.- (art. 38)

- 14.-Secretaría de Salud.- (art. 39)
- 15.-Secretaría de Trabajo y Previsión Social.- (art. 40)
- 16.-Secretaría de la Reforma Agraria.- (art. 41)
- 17.-Secretaría de Turismo.- (art. 42)
- 18.-Secretaría de Pesca.- (art. 43)
- 19.-Departamento del Distrito Federal.

Señalaré a continuación un extracto de las actividades - que dentro de la Administración Pública le competen a cada una de ellas.

La Secretaría de Gobernación realizará las funciones políticas más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Es el órgano enlazador de dicho Poder con los demás Poderes Federales y con los Estados de la Federación, tiene entre otras facultades la iniciativa y publicación de las leyes, la vigilancia del cumplimiento de los preceptos Constitucionales por parte de las -- Autoridades del País en lo tocante a las garantías Individuales, los nombramientos y movimientos de Titulares del Poder Judicial de las Secretarías y Departamentos, de los Procuradores de -- Justicia; cultos religiosos; política demográfica, intervención en funciones electorales, defensa y previsión Social contra la delincuencia, expropiación por causas de utilidad pública no -- atribuidas a otra Dependencia; Archivo General de la Nación, -- Diario Oficial; Indultos e Intervención en la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya a otro órgano.

2.-La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene competencia para intervenir en todos los asuntos de carácter internacional, conduce la política exterior, interviniendo en toda clase de Tratados, acuerdos y Convenciones en los cuales el país forme parte; en asuntos de nacionalidad; otorgar a los extranjeros las autorizaciones que se necesitan conforme a la Ley para adquirir el dominio de tierras; aguas y sus accesorios; concesio-

nar la explotación de Recursos Naturales; para invertir en - empresas comerciales ó industriales, así como para formar -- parte de Sociedades Mexicanas, Civiles ó Mercantiles; para - modificar las bases constitutivas de estas sociedades y ad-- quirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

La Secretaría de la Defensa Nacional es competente para conocer los asuntos relacionados con la defensa del Territorio Nacional, así como la organización, administración y pre-- paración del Ejército y la Fuerza Aérea; el Servicio Militar Nacional; administrar la Justicia Militar y prestar los ser-- vicios de Sanidad Militar, etc.

La Secretaría de Marina tiene a su cargo la organiza-- ción, administración y preparación de la armada nacional; el ejercicio de la Soberanía Nacional en aguas Territoriales, la vigilancia de las Costas del Territorio, vías navegables e - islas Nacionales, y la construcción y conservación de las -- obras portuarias, etc.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos le-- correponden, entre otros, el despacho de los siguientes - - asuntos: Planear, fomentar y Asesorar técnicamente la produc-- ción Agrícola, ganadera, apícola y forestal; dirigir y en-- cauzar el crédito oficial, agrícola, forestal y ganadero con-- la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi-- co; Organizar y administrar el aprovechamiento racional de - los recursos forestales, de la fauna y flora silvestre; de-- cretar las vedas forestales; otorgar **contratos**, concesiones-- y permisos forestales y de caza, manejar el sistema hidrológi-- co del Valle de México, etc.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es competen-- te para el despacho de los asuntos relacionados con los In-- gresos de la Federación y del Departamento del Distrito - -

Distrito Federal; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, comprendiendo al Banco Central, Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de Banca y Crédito.

La Secretaría de Programación y Presupuesto se encarga con la ayuda de los grupos sociales interesados, de elaborar los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social; el Plan Nacional General del Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas que fije el Presidente de la República; formular el presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal; elaborar la cuenta pública; controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones ó empresas que posean o exploten bienes, intereses ó recursos de la Nación cuando no esten encomendados a otra autoridad; intervenir en las adquisiciones de toda clase, en los actos y contratos de obras, en los subsidios, etc.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación planea, organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental; inspecciona el gasto público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; así como establecer las bases para regular y realizar las auditorias que se hagan dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal posee, vigila, conserva y administra los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial vigila, formula y conduce las políticas generales de Industria, comercio exterior, interior; abasto y precios del país.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene asignados los servicios de correos, de comunicación eléctrica y electrónica; concesiones y permisos para líneas aéreas y comerciales en la República; permisos y convenios para líneas aéreas internacionales; aeropuertos, ferrocarriles; puertos internacionales; promoción y organización de la marina mercante.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.-Conduce y formula la política general de asentamientos humanos, programación de vivienda y urbanismo; agua potable; drenaje; alcantarillado en los centros de población; construye y conserva los edificios Públicos, monumentos y todos las obras de ornato -- realizadas por la Federación; urbaniza, relamenta, controla y vigila las juntas de mejoras materiales de los puertos y fronteras; construcción de aeropuertos, posesión sobre la zona -- federal, adquisición, enajenación y afectación de bienes inmuebles federales, etc.

La Secretaría de Educación Pública conoce de todas las materias relativas a la educación en todos sus grados, con la excepción de la Universitaria; museos, bibliotecas; derechos de autor, fomento del teatro, producción y conservación de -- los monumentos arqueológicos, objetos históricos y artísticos, etc.

La Secretaría de Salud tiene a su cargo planear, normar, coordinar y evaluar el sistema Nacional de salud.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social vigila la observancia y aplicación de las disposiciones Constitucionales -- en materia de Trabajo, de la ley respectiva y de todos los --

asuntos con ella relacionados, así como los del Seguro Social.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene a su cargo todos los asuntos relacionados con la política agraria y cumplimiento de las Leyes respectivas, así como el manejo de los terrenos baldíos y Nacionales; la proyección de Planes Generales y concretos de colonización para realizarlos, promotora de la población rural y de la población ejidal excedente.

La Secretaría de Turismo a ella corresponde todos los asuntos relacionados con el fomento del Turismo Internacional e Interno.

La Secretaría de Pesca formula y conduce la política pesquera del país fomentándola; otorga contratos, concesiones y permisos para la explotación de la Flora y Fauna acuática; interviene en la formación y organización de la flota pesquera, fomenta la Organización de Sociedades Cooperativas; y promueve la industrialización de productos pesqueros.

Por último el Departamento del Distrito Federal es competente para atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad, en los términos de la Ley Orgánica y demás leyes y Reglamentos.

El Presidente de la República está facultado por la Ley para crear comisiones intersecretariales, transitorias o permanentes que son presididas por quien determine el propio Presidente. (artículo 21 de la L.O.A.F.P.).

El artículo 19 y 25 de la misma Ley establecen que tanto las Secretarías como los Departamentos Administrativos tendrán el mismo rango, no habiendo entre ellas diferencia alguna, estando obligados a prestarse mutuamente ayuda unos y otros, ya sea proporcionando informes, cooperación técnica, etc.

## 2. Departamento del Distrito Federal.

El Distrito Federal tiene su fundamento legal en los artículos 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su naturaleza es servir de asiento geográfico a los poderes federales. El artículo 73, fracción VI de la propia Constitución en relación con el artículo 10. de la Ley -- Orgánica del Departamento del Distrito Federal establecen que -- el gobierno de dicho Departamento estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del -- Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente.

El Departamento del Distrito Federal queda comprendido dentro de la Organización Administrativa Centralizada, teniendo -- éste caracteres especiales que lo distinguen de los demás órganos de la Administración Pública Federal. Esto es, que el Departamento cuenta con un territorio que va a delimitar su ámbito jurisdiccional, además de que en él residen los poderes Federales, contará con el Territorio que actualmente tiene y en caso de que aquéllos se trasladaran a otro lugar, se erigiría -- en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Como ya se dijo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, debiendo durante el tiempo de su gestión residir en la propia entidad. El Jefe del Departamento tiene la representación Legal del propio Departamento, la que puede delegar -- en la persona o personas que estime conveniente y según el Reglamento Interior. (artículos 10., 20. y 10 de la L.O.D.F.)

Al Jefe del Departamento del Distrito Federal le corresponde el estudio, planeación y despacho de los asuntos que -- competen al Departamento del Distrito Federal, quien estará -- auxiliado en sus funciones por las siguientes unidades administrativas Centralizadas y Desconcentradas, siendo éstas:

Centralizadas: Secretarios Generales, Oficialía Mayor, -- la Contraloría, la Tesorería y las Direcciones Generales.

Desconcentradas: Las Delegaciones en sus circunscripciones geográficas correspondientes, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal.

Corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. (art. 73, fracción VI Constitucional y art. 5 de la L.O.D.D.F.)

La función judicial estará a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva. La Función Jurisdiccional en el orden Administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía regido por la Ley correspondiente. En materia laboral, la justicia la impartirá la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.

El Ministerio Público dentro del Departamento del Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia -- dependiente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente. (arts. 60, 70, 80, y 90 de la L.O.D.D.F.)

Los Secretarios Generales, el Oficial Mayor y los Secretarios Generales Adjuntos del Distrito Federal serán designados y removidos por el Presidente de la República, además de éstos

el Tesorero, Contralor General, Delegados, Coordinadores Generales, Procurador Fiscal, Directores Generales, directores y demás titulares de las unidades administrativas Centrales y órganos desconcentrados podrán delegar atribuciones a otros funcionarios, previo acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal. (arts. 11 y 12 de la L.O.D.D.F)

La Jefatura del Departamento fijará las relaciones que deben guardar los órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados a él, con otras dependencias.

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Departamento del Departamento del Distrito Federal establece que "El Distrito Federal se divide en 16 Delegaciones que son: 1.-Alvaro Obregón; 2.-Azcapotzalco; 3.-Benito Juárez; 4.-Coyoacán; 5.-Cuajimalpa de Morelos; 6.-Cuauhtémoc; 7.-Gustavo A. Madero; 8.-Iztacalco; 9.-Ixtapalapa; 10.-Magdalena Contreras; 11.-Miguel Hidalgo; 12.-Milpa Alta; 13.-Tláhuac; 14.-Tlalpan; 15.-Venustiano Carranza y 16.-Xochimilco.

Las Delegaciones antes citadas estarán a cargo de un delegado, el cual será nombrado y renovado por el Jefe del D. D. F. previo acuerdo con el Presidente de la República. Estas Delegaciones configuran una forma típica de organismo desconcentrado. Los delegados ejercerán las atribuciones que le correspondan al Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones - a excepción de aquellas atribuciones que por su naturaleza - sean propias de los órganos de la Administración Centralizada.

La desconcentración de atribuciones será general, garantizando la autonomía de su ejercicio por los Delegados, en coordinación con los órganos de la Administración Central y desconcentrada para el mejor gobierno de la entidad. (art. 15).

La Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal tiene, entre otras funciones, la del seguimiento de la funcionalidad de las Delegaciones del propio Departamento, en su carácter de organismos desconcentrados.

Dentro de las unidades administrativas Centralizadas tenemos a las Secretarías Generales, las que se clasifican de acuerdo con el artículo 30 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en:

a).- Secretaría General de Gobierno, que además de la función arriba señalada, se encargará de los asuntos de Trabajo y Previsión Social, así como todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal.

b).- Secretaría General de Planeación y Evaluación, encargada de las materias relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera.

c).- Secretaría General de Obras, conocerá de las materias relativas a la vivienda, obras públicas y operaciones hidráulicas.

d).- Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, atenderá todo lo relativo a la proyección del área urbana, los problemas del medio ambiente, así como el fomento a las actividades agropecuarias.

e).- Secretaría General de Desarrollo Social, se avocará al conocimiento de las materias relativas a los servicios médicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios y centros de adaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales.

e).- Secretaría General de Protección y Vialidad, se encargará de atender las materias relativas a la seguridad pú-

blica y a la visibilidad.

Otras unidades administrativas Centralizadas son la Oficina Mayor; La Tesorería del Distrito Federal y la Contraloría General, sus principales funciones son:

La Oficina Mayor se encarga de la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales, así como de la administración interna del Departamento del Distrito Federal.

La Tesorería del Distrito Federal atenderá las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal.

La Contraloría General se encargará primordialmente de la auditoría, seguimiento y control de obras y servicios.

De la anterior descripción de las unidades administrativas tanto Centralizadas como Desconcentradas, podemos concluir que las atribuciones del Departamento del Distrito Federal se clasifican en: asuntos en materia de gobierno; en materia jurídica; en materia administrativa; en materia hacendaria y en materia de obras y servicios públicos.

Complementa la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, siendo éstos los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, éste último integrado por los Presidentes de las Juntas de Vecinos y sus atribuciones no se restringen únicamente a la colaboración para la debida administración Pública y la prestación de servicios generales, sino que se extiende a proponer medidas legislativas y reglamentarias, a opinar sobre estudios de planeación urbana; política fiscal del Departamento; coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos; conocer de los planes y programas de obras y servicios, así como pro

poner adiciones o modificaciones sobre los mismos e informar al Jefe del Departamento las deficiencias en la administración ó en los servicios. (artículos 44 al 51 de La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

En la misma Ley, se consigna un capítulo especial denominado "De la Prestación de Servicios Públicos" y la define como -- "La actividad organizada que se realice conforme a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo". Esta actividad corresponde al Departamento del Distrito Federal dentro de su ámbito territorial, sin embargo, puede encomendarse, a través de concesión limitada y temporal a personas físicas ó morales de nacionalidad Mexicana, conservando el Departamento la vigilancia, la reglamentación, la facultad de modificar las tárfifes y la de dictar las medidas necesarias para proteger las diversas obligaciones del concesionario y las causas de caducidad de las concesiones.

Por lo que toca al Patrimonio del Departamento del Distrito Federal, éste tiene personalidad jurídica con capacidad de adquirir y poseer todos los bienes necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Los bienes que forman parte de su patrimonio se dividen en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Son bienes de dominio público, los de uso común, los inmuebles destinados a un servicio público o a fines de utilidad pública, los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles o inmuebles propiedad del Departamento, los servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores, las vías terrestres de comunicación que no sean federales ni de particulares; los inmuebles adquiridos por expropiación; los canales, zanjas y acueductos que hubieran sido adquiridos o cons-

trufidos por el Departamento, las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos; los montes y bosques que tengan utilidad pública y que no sean federales, ni de particulares y los muebles no sustituibles, documentos, pinturas, murales, esculturas, etcétera.

Los bienes de dominio privado son todos los demás no comprendidos en la enumeración anterior y cuyo uso no tenga un interés público. Todos los bienes muebles e inmuebles del Departamento del Distrito Federal son inembargables.

El régimen Financiero del Departamento del Distrito Federal, o sea sus ingresos y egresos son los que anualmente señala la ley de ingresos y presupuestos de egresos aprobados por el poder Legislativo Federal. El Departamento del Distrito Federal, está facultado para contratar toda clase de Créditos y Financiamiento con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo rendir ante la cámara de Diputados la cuenta Pública Anual.

Es importante hacer notar la innovación contenida en esta Ley; El Referéndum que es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos del Distrito Federal, trayendo como consecuencia, en una auténtica intervención ciudadana en materia de administración de un cierto territorio.

Antes de cerrar el estudio y análisis de la forma de organización Administrativa Centralizada, es pertinente enunciar -- aunque brevemente, a la Desconcentración Administrativa, ya que ésta, desde un punto de vista personal, la visualizo como una modalidad de la Centralización.

Así tenemos que la desconcentración administrativa, es una de las vías de salida de los inconvenientes de la Centralización

tanto de Poderes como de las principales actividades del País - en un cierto territorio, trayendo como consecuencia la concentración demográfica, el abandono de la vida rural, así como la prestación deficiente de los servicios urbanos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala en su artículo 17-1: "para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos - Administrativos podrán contar con órganos administrativos descentralizados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso".

Así pues, de lo anterior podemos concluir que la Desconcentración consiste en ampliar la distribución de las competencias internas de un Órgano Administrativo, sin modificar su naturaleza administrativa, es decir se otorgan facultades a órganos inferiores para que resuelvan o tramiten los asuntos en concordancia con el órgano superior del cual forman parte. El ejemplo claro lo tenemos en el Decreto Presidencial de fecha 23 de junio de 1973 por el que se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección de Administración Federal Regional con el fin de acercar la estructura administrativa al lugar mismo en que se genera los asuntos, con beneficio del despacho y del ciudadano a quien evita el trato de los mismos en la capital de la República.

Después de haber analizado y descrito los principales órganos, factores y características de la Organización Administrativa Centralizada, entremos ahora al estudio de la llamada Organización Administrativa Descentralizada ó Parastatal, la cual nace por razones de oportunidad, flexibilidad, eficiencia y avance o modernidad de la Administración Pública en contra de la ya tradicional rigidez de la Organización Centralizada.

## B. DESCENTRALIZACION.

Mucho se ha discutido sobre si la terminología "PARAESTATAL" que utiliza tanto nuestra Constitución en su artículo 30- como la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 30., a partir de la reforma de 1981, es correcta ó no para enunciar a una parte de la Administración Pública.

El Maestro Gabino Fraga, después de dar algunas definiciones etimológicas coincidentes en definir al vocablo Paraestatal como "los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la Administración Pública".<sup>(3)</sup> Entremos, pues, al estudio de esta forma de organización administrativa e iremos descubriendo si todos y cada uno de los aspectos y características de estos órganos coinciden con la definición anterior.

El autor Andrés Serra Rojas conceptúa a la descentralización administrativa como "la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial ó aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa".<sup>(4)</sup>

El propio Gabino Fraga señala que la descentralización -- "consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir -- respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la Unidad del Poder".<sup>(5)</sup>

(3) (5).- Fraga, Gabino. op.cit. págs. 138 y 160.

(4).- Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 432.

De las anteriores definiciones, podemos decir que los órganos descentralizados son aquellos organismos creados por una Ley del Congreso General, con personalidad jurídica propia, entendiéndose ésta como la potestad de ser titular de derechos y obligaciones, que se caracteriza por la autonomía de los órganos respecto del Poder Central, sin implicar ésto total independencia, siendo sus relaciones con las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal no de subordinación, sino de coordinación administrativa, contando, además con patrimonio propio. Al decir que estos organismos son creados por una Ley y que tienen capacidad de ser titulares de derechos y obligaciones implica una evidente capacidad de decisión respecto de la Administración Central, y por último son creados para conferirles actividades administrativas que han sido clasificadas por Servicio, o por colaboración, todo con el fin de darle flexibilidad y eficiencia a algunos actos administrativos que por su especialidad, trascendencia o requerimientos financieros así lo exigen y aunque estos órganos son distintos a los Centrales, dentro de su autonomía complementan y desarrollan la función administrativa.

La autonomía en estos organismos es orgánica y técnica, lo que se traduce en la capacidad de organizarse internamente de acuerdo con los objetivos de la Administración con criterio de eficiencia. Vg. el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado cuya Ley reglamenta su organización y funcionamiento independientemente de la legislación administrativa Central. Los nombramientos de los Titulares de los Organismos Descentralizados se hará por disposición de la Ley que crea al órgano, o por su Consejo Directivo cuando se constituya como Persona Moral, influida por el Presidente de la República o por funcionarios de la Administración Central, observemos como di-

recta o indirectamente el Presidente de la República interviene en la designación de estos funcionarios. Sin embargo, una vez nombrado el titular del órgano descentralizado, gozará de la autonomía que la ley le confiere, por tanto el poder de mando se ejercitará por dicho titular, en consecuencia, los criterios rígidos de la Organización Central no se aplican a la Administración Descentralizada, de ahí que aquella solo conserva las facultades necesarias para conservar la unidad del poder dentro de la diversidad de fines y funciones de la Administración Pública Federal.

Tradicionalmente la Descentralización se ha clasificado en: Descentralización por Región; Descentralización por Servicio; y Descentralización por Colaboración, de éstas señalaré sus principales características.

**DESCENTRALIZACION POR REGION.**— Se entiende ésta como la que administra una región geográfica determinada, estructurando sus órganos de control como una unidad territorial, jurídica y política, significando ésto una gestión más eficaz de los individuos asentados en una región y cuya intervención trae aparejado un mejor ejercicio de las atribuciones del Estado. El ejemplo típico de estos órganos lo encontramos en el Municipio — el cual tiene personalidad jurídica propia, a través del Ayuntamiento; su Presidente con aptitud de ser titular de derechos y obligaciones, su autonomía técnica y orgánica radica en su Ley Orgánica Municipal, tiene libertad de administrar su hacienda, ya que cuenta con patrimonio propio integrado por los ingresos llegados a él por la Federación, el Estado y los suyos propios.

El tratadista Alfonso Nava Negrete afirma que la descentralización por región no es solo administrativa, sino también de índole político, lo cual es congruente con la naturaleza del Derecho Público y en especial del Administrativo; si lo enten-

demos como el cruce legal de las decisiones políticas y sociales de la Administración. (6)

**DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.**- Es un organismo creado para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos, se refiere a la prestación principalmente de los servicios públicos sobre bases técnicas, científicas y financieras que le son propias. Estos organismos han nacido a raíz de las limitaciones técnicas del propio Estado, separándose de la Administración Central por necesitar una especialidad técnica que garantice su eficaz funcionamiento, dándoles, además un patrimonio y una personalidad para que organicen el servicio en base a su autonomía.

La relación de esta forma de Descentralización con el Ejecutivo será siempre de autonomía, por lo tanto la discrecionalidad de sus actos, su vigilancia y control, no serán sujetos de revisión por el órgano de Control, conservándose sólo la relación suficiente para conservar la unidad del poder, vg. Petróleos Mexicanos. En esta clase de descentralización sus titulares serán nombrados ya sea por el Presidente de la República ó se faculta, para tal efecto, a los elementos mismos del órgano.

**DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.**- se entiende ésta como la conjunción de objetivos entre el Estado y las actividades -- que realizan los particulares, en las que es coincidente el interés público, resultando la concurrencia de intereses y atribuciones entre el Estado y el particular. El hecho es que quien realiza tal actividad no es la Administración, sino un ente -- particular, tradicionalmente se citan como ejemplos las Cámaras de Comercio y los Colegios Particulares, que aún cuando se crean a instancia de sus agremiados por un interés particular, la coincidencia con el interés de la Administración Pública y el reconocimiento de éste por las actividades desarrolladas en su com-

bre, nos muestran claramente su naturaleza de colaboración.

Por último, es de señalarse que la extinción o liquidación de estos organismos deberá ser resuelta por el Presidente de la República, cuando no cumple con sus fines o cuyo funcionamiento no sea conveniente para la economía o interés Nacional.

Una vez analizadas las características de los Organismos - Descentralizados como parte de la Administración Pública, podemos afirmar que el vocablo "Paraestatal" no es el más idóneo para denominar a éstos organismos, coincidiendo con el maestro Gabino Fraga que sólo debe aceptarse como una expresión cómoda, pero arbitraria y a veces inexacta para denominar los organismos que aún formando parte de la administración Estatal, no son considerados como los tradicionales de la Administración Centralizada.

Ahora bien, dentro de la Organización Paraestatal o Descentralizada, tenemos incluidas a las Empresas de Participación Estatal y el Fideicomiso.

Las Empresas con participación Estatal, también llamadas -- Empresas de Economía Mixta se pueden definir como las empresas -- de carácter privado en las que el Estado tiene un interés económico que le permite intervenir o administrar esa empresa. Estas pueden ser Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria, esta calidad se distingue en razón del porcentaje de -- capital social de la empresa y del cual el Estado sea propietario. Siendo Mayoritario cuando el Estado sea propietario del -- 50 por ciento o más de se capital social y desde luego por exclusión a las demás se les denominará de Participación Minoritaria, o sea, que tengan menos del 50 por ciento y hasta el 25 por -- ciento de aquél.

En las empresas Mayoritarias corresponde al Gobierno Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Con-

sejo, junta directiva u órgano de gobierno, designar al Presidente, director o gerente. Esta clase de empresas, han de figurar en las constituciones de su capital, acciones de serie especial-- que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

La vigilancia de las empresas de participación estatal estará a cargo de un Comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo encargado de la coordinación correspondiente.

Por otro lado, los Fideicomisos contemplados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como parte integrante de la Administración Pública Parastatal, se pueden definir-- como el acto jurídico, por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, expresamente autorizada para la realización de un fin lícito determinado.

La Secretaría de Programación y Presupuesto será la que presente al Gobierno Central como fideicomitente único, correspondiendo también a ésta, el control de las empresas de Participación Estatal y de los Fideicomisos, así como de los organismos descentralizados, aprobando los proyectos de Presupuestos de dichas entidades, autorizando expresamente los capítulos de cuenta y girando instrucciones sobre la forma y términos en que deban llevar su contabilidad. Por su parte, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizar los financiamientos que han de constituir la deuda pública de tales organismos.

Conforme el Estado ha evolucionado, desarrollándose de manera tan rápida que es imprescindible actualizar y desarrollar - órganos coadyuvantes a la función pública, tendientes a la solventación de las apremiantes necesidades colectivas. Tenemos que la Administración Pública, partiendo de su Tronco Principal que es el Presidente de la República, ha creado, además de los Orga--

nos Centralizados dependiente de él, organismos autónomos, pero no independientes del Poder Central, por los cuales se pretende la agilización, modernidad y eficacia en ciertas actividades -- administrativas, especialmente las que se refieren a los Servicios Públicos. Entre estos órganos encontramos a los organismos descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, y aunque no se ha alcanzado en su totalidad la solventación referida, cada vez se avanza más en la efectividad y -- prontitud de esa función Pública.

Uno de los Órganos Administrativos Centralizados que juega un papel predominante en la vida económica del país es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la cual a través del -- siguiente inciso conoceremos su organización y funciones, pero antes veremos algunos de sus antecedentes.

#### 7. LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Esta Secretaría tiene sus antecedentes en la Constitución de Apatzingán en octubre de 1814, donde se constituiría una Secretaría de Hacienda. En 1821 se aprobó; ya consumada la Independencia, el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior -- de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal creando -- cuatro Secretarías; La de Relaciones Exteriores e Interiores; -- La de Justicia y Negocios Eclesiásticos; La de Hacienda Pública; y la de Guerra, determinándose también su competencia y organización.

En 1843 las bases orgánicas del 12 de junio crearon el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria al lado de los de Relaciones Exteriores que se -- extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina. En 1853 también se incluía dentro de -- los cinco Secretarías de Estado existentes, la Secretaría de -- Relaciones Exteriores de Hacienda y de Guerra y Marina. Por ú-

timo en la Constitución de 1824 se estipula que para el despacho de los asuntos del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley.

Las Constituciones de 1857 y 1917 establecen la misma disposición anterior, agregando éstas que esa Ley hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. El 29 de Diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que vino a substituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Sus reformas 20 de diciembre de 1982 y 21 de enero de 1985, esta Ley es creada para adecuar, estructurar, organizar y precisar las facultades de todas y cada una de los distintos órganos administrativos, al mismo tiempo que define sus responsabilidades, permitiendo que las acciones del gobierno se traduzcan en la satisfacción de los intereses de los gobernados.

Y así tenemos que el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las atribuciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla dentro de la Administración Pública Federal. Encontrando en su Reglamento Interior su organización y estructura (Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de marzo de 1988).

Como ya se dijo anteriormente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es parte integrante de la Administración Pública Centralizada, encuentra su base en el artículo 90 de nuestra Constitución Política que en su parte relativa señala "que se distribuirán los negocios del orden administrativo de la Federación en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos según la Ley Orgánica que exida el Congreso..." Para tal efecto, se creó, como se mencionó anteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que determina la competencia de las Secretarías de Estado y demás organismos de la Ad-

Administración Pública Federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al igual que todas las Secretarías de Estado tendrán igual rango entre ellas, al frente de cada una de ellas -- habrá un Secretario de Estado, nombrado por el Presidente de la República en términos del artículo 89 fracción II de nuestra -- Carta Magna, el cual podrá para el despacho de los asuntos de -- su competencia, auxiliarse por los Subsecretarios, Oficial Ma-- yor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamen-- to, oficina, sección, mesa, etc., a quienes para la mejor orga-- nización y desempeño del trabajo podrá el Titular delegar cual-- quiera de sus facultades excepto de las que por disposición ex-- presa de la Ley o Reglamento Interior deban ser ejercidas pre-- cisamente por los titulares. Todos los reglamentos, decretos -- y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán -- para su validez y observancia Constitucionales ir firmadas por -- el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo -- correspondiente.

Las Leyes, Reglamentos, decretos, y acuerdos del Presidente de la República serán formulados con respecto de los asuntos de su competencia por cada Secretario de Estado o Departamento Administrativo.

#### 1. Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 31 señala que serán las siguientes:

- a).- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal.
- b).- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos Federales en los términos de las leyes.
- c).- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovecha-

montos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes.

d).- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría; así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, a fin de ejercer las facultades fiscales que le conferían las leyes cuando los particulares se benefician sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal.

e).- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación.

f).- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del Crédito Público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

g).- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

h).- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

i).- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

j).- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

k).- Dirigir la política monetaria y crediticia.

l).- Administrar las cosas de moneda y crediticia.

m).- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito.

n).- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

ñ).- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, - las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Promoción y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y -- con la participación de las dependencias que corresponda.

o).- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y -- reglamentos.

Como se constata de las anteriores atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta juega un papel preponderante dentro de la Administración Pública, con trascendencia Nacional, ya que sus actividades primordialmente están encaminadas al plano económico y financiero del País, como son la planeación, coordinación y evaluación del sistema Nacional Bancario, los asuntos relacionados con los Ingresos de la Federación, la captación de impuestos, derechos y aprovechamientos, la administración de la casa de moneda etcétera.

En consecuencia, para el mejor desempeño de estas actividades el Secretario del ramo podrá adscribir orgánicamente las -- unidades administrativas establecidas en el Reglamento Interior de la propia Secretaría, a los Subsecretarios, Oficialía Mayor y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento Interior.

## SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Dirección  
General de  
Comunicación

Dirección  
General de  
Aduanas

Subsecretaría de  
Hacienda y Crédito  
Público

Subsecretaría de  
Ingresos  
Oficial  
Mayor

Procuraduría  
Fiscal de la  
Federación.

Tesorería de  
la Federación

Contraloría  
Interna.

DIRECCIONES GENERALES  
De Programación Organización y Presupuesto.  
De Personal  
De Servicios y Recursos Materiales  
Talleres de Impresión de Estampillas  
Valores

Primera Subprocuraduría Fiscal.  
Segunda Subprocuraduría Fiscal.  
Tercera Subprocuraduría Fiscal.  
Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones.

Subtesorería de Operación  
Subtesorería de Control de Informática

Subcontraloría de Control y Evaluación  
Subcontraloría de Auditoría  
Dirección de Procedimientos, Responsabilidades y Sanciones  
Dirección de Vigilancia de Fondos Direc

DIRECCIONES  
 Planeación de Política de Ingresos.  
 Análisis Económico  
 Evaluación Política de Ingresos.  
 De Política de Precios y Tarifas  
 Estudios y Procedimientos Legales

Dirección  
 General de  
 Política de  
 Ingresos.

Planeación y Programación de Re-  
 caudación.  
 Sistemas y Procedimientos de Re-  
 caudación.  
 Diagnóstico, Evaluación y Estadís-  
 tica de Recaudación.  
 Servicios de Recaudación

Dirección  
 General de  
 Recaudación

De sistemas de Informática  
 De Centros de Procesamiento

Dirección  
 General de  
 Informática  
 de Ingresos

Programación de Auditoría y Re-  
 visión Fiscal.  
 Revisión de Declaraciones  
 Revisión de Dictámenes  
 Auditoría Fiscal.  
 Liquidación.

Dirección  
 General de  
 Auditoría y  
 Revisión Fis-  
 cal.

Servicios al Contribuyente  
 Asistencia al Contribuyente  
 Recursos de Revocación

Dirección Ge-  
 neral de Ser-  
 vicios y Asis-  
 tencia al Con-  
 tribuyente

Precios y Tarifas de la Agroindus-  
 tria, Comunicaciones y Servicios.  
 Precios y Tarifas de Energía e  
 Industria Básica

Unidad Técnica  
 de Precios

Coordinación de  
 Operación  
 Administrativa.

Coordinación de  
 Administraciones  
 Fiscales

Coordinación General  
 de Entidades Federa-  
 tivas

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
 SUBSECRETARIA DE INGRESOS

DIRECCIONES

Planeación Financiera  
 Política Financiera  
 Política Económica  
 Investigación Económica  
 Estadística Hacendaria  
 Análisis y Evaluación Hacendaria  
 Unidad de Sistemas Estadísticos

Dirección Ge-  
 neral de Pla-  
 neación Hacien-  
 daria

38.

Programación y Evaluación Financiera.  
 Deuda Pública  
 Capacitación y Coordinación de Crédito  
 Público  
 Financiamiento al Comercio Exterior  
 Organismos Financieros Internacionales  
 Autorización y Control de Crédito Exte-  
 rior Privado  
 Técnica

Dirección Ge-  
 neral de Cré-  
 dito Público

De Política Económica Internacional  
 De Inversión Extranjera y Comercio  
 Exterior

Dirección Ge-  
 neral de Asun-  
 tos Hacenda-  
 rios Interna-  
 cionales

De Estímulos Fiscales  
 De Asuntos Fronterizos y de Comercio  
 Exterior  
 Promoción de Estímulos Fiscales

Dirección Ge-  
 neral de De-  
 sarrollo

Banca Agropecuaria y Pesquera  
 Banca Industrial y Comercio Exterior  
 Banca de Comercio Exterior, Servicios  
 y Obras Públicas

Dirección Ge-  
 neral de Banca  
 Múltiple

Programación de Banca Múltiple  
 Análisis y Control de Banca Múltiple  
 Regulación de Banca Múltiple

Seguros y Finanzas  
 Valores y Organizaciones Auxiliares  
 de Crédito

Dirección Ge-  
 neral de Segu-  
 ros y Valores

Coordinación de  
 Administración y  
 Regionalización

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
 SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

## 2. Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ya que hemos mencionado las funciones que atañen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, describiremos ahora su estructura orgánica. Estructura determinada en el Reglamento Interior de la propia Secretaría, al respecto con fecha 22 de marzo -- de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente, considerando "que es necesario actualizar el catálogo de atribuciones de diversas unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y adecuar su estructura orgánica en razón a las facultades que a la misma le confieren varias leyes y decretos que fueron expedidos por el Congreso de la Unión con posterioridad a la fecha en que el Reglamento Interior de la citada Secretaría comenzó a regir, así como llevar a sus máximas posibilidades la regionalización del aparato administrativo de -- aplicación de las leyes fiscales y dar fijeza a la competencia -- de las unidades administrativas regionales de la Secretaría. Y -- que para estos fines se requieren modificaciones en la ubicación y en la asignación de atribuciones previstas en diversos preceptos del Reglamento Interior hasta ahora vigente, por lo que para facilitar su comprensión y consecuente aplicación, resulta conveniente se emita uno nuevo, conservando la sistemática y contenido básico anterior."

Por lo tanto, el artículo 2o. del Reglamento Interior antes mencionado, señala; "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas: Secretario.-Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público Subsecretaría de Ingresos.- Oficial Mayor.- Procurador Fiscal de la Federación.- Tesorero de la Federación.- Contralor Interno, -- contando además, con Unidades Administrativas Centrales y Unida--

des Administrativas Regionales.

Las Facultades del Secretario.- El artículo 40. del Reglamento Interior de esta Secretaría establece que la representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponde originalmente - al Secretario, el cual podrá delegar sus facultades en los servidores públicos de las unidades administrativas antes mencionadas, - a excepción de aquellas que deben ser ejercidas directamente por - él.

Las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del Departamento del Distrito Federal, en las materias de formulación de los proyectos de iniciativas de leyes fiscales y de ingresos, para que sean congruentes con el sistema de contribuciones del Gobierno Federal; de proyección y cálculo de los ingresos y su estimación; de formulación de su programa de endeudamiento; de autorización para la gestión contratación de créditos y financiamientos y control de su deuda pública, que establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y las demás que señalan otras disposiciones legales, serán ejercidas directamente -- por el Secretario, a través de las unidades administrativas que -- para tal efecto señala este Reglamento.

Las facultades del Secretario no delegables son:

- a).- Proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.
- b).- Formular, para aprobación del Presidente de la República, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y el Programa Operativo Anual de Financiamiento conforme a la política del Gobierno Federal en las materias a que se refiere el párrafo ante --

rrior y dirigir la ejecución de los mismos para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo, así como evaluar sus resultados.

c).- Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector paraestatal que le corresponda coordinar.

d).- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas -- de ley o decreto, así como los proyectos de reglamentos, decretos- acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de la competencia de -- la Secretaría y del sector paraestatal coordinado por la propia -- Secretaría.

e).- Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarde su rama y el sector paraestatal que correspondiera coordinar a la Secretaría, e informar al propio Congreso, siempre que sea citado para ello, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

f).- Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República en su rama, en los términos del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

g).- Llevar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de financiamiento; proponer las asignaciones sectoriales de financiamiento y participar en las de gasto; y emitir los lineamientos generales conforme a los cuales deben formularse los programas financieros de las entidades paraestatales.

h).- Designar a los representantes de la Secretaría ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales y establecer los lineamientos generales conforme a los cuales deberán actuar dichos representantes.

- i).- Aprobar los programas financieros de las entidades paraestatales incluidas en las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, considerando las fuentes, montos y objetivos de los mismos.
- j).- Elaborar el programa sectorial en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas regionales y especiales, así como formular los programas anuales para la ejecución de aquél en los términos de la Ley de Planeación.
- k).- Coordinar la elaboración de los programas anuales de las entidades paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y, en su caso, de los programas institucionales, así como aprobarlos cuando proceda.
- l).- Proponer el proyecto de presupuesto de la Secretaría, el de los ramos de la deuda pública y de participaciones a Estados y Municipios, así como el del sector paraestatal coordinado por ella, en congruencia con los programas respectivos.
- m).- Vigilar que las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del programa sectorial y en su caso, del programa institucional de la entidad que corresponda, y cuidar que guarden congruencia los programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución, con los citados objetivos, estrategias y prioridades, auxiliándose para ello con las unidades administrativas que se señalan en este Reglamento.
- n).- Ejercer las facultades que las leyes confieren a la Secretaría respecto al Banco de México como banco central; planear, coordinar y evaluar sus actividades y presidir la Junta de Gobierno y la Comisión de Crédito y Cambios del mismo.
- ñ).- Celebrar convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas y proponer al Presidente de la República el

acuerdo relativo al Departamento del Distrito Federal.

- b).- Contratar, en representación del Ejecutivo Federal, créditos internos y externos a cargo del Gobierno Federal, pudiendo nombrar representantes para que intervengan en la negociación de los mismos y en la suscripción de los documentos relativos.
- p).- Planear, coordinar, conocer la operación y evaluar el sistema bancario del país respecto de la Banca Nacional de Desarrollo y de las otras instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito, así como a las demás entidades del sector paraestatal que corresponda coordinar a la Secretaría.
- q).- Proponer al Presidente de la República los decretos de creación, transformación y demás relativos a las sociedades nacionales de crédito y expedir los Reglamentos Orgánicos que rijan su organización y funcionamiento.
- r).- Otorgar y revocar concesiones para la constitución y operación de instituciones de seguros, fianzas, organizaciones auxiliares del crédito, instituciones para el depósito de valores, sociedades de Inversión y bolsas de valores, así como autorizaciones de sociedades mutualistas de seguros, de consorcios de instituciones de seguros, de consorcios, de fianzas, y de casas de cambio.
- s).- Designar al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y al de la Comisión Nacional de Valores, así como examinar y, en su caso, aprobar las resoluciones y recomendaciones de la Junta de Gobierno de la primera.
- t).- Acordar con los Subsecretarios, el Oficial Mayor, el Procurador Fiscal de la Federación, el Tesorero de la Federación y el Controlador Interno, los asuntos de su respectiva competencia.
- u).- Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este reglamento a la Secretaría y a las Subsecretarías

delegar sus facultades en los servidores públicos de la Secretaría y, en el caso de las Unidades Administrativas Regionales, señalar el número, la sede, la fecha de iniciación de actividades y su circunscripción territorial.

v).- Presidir el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo y la Comisión Interna de Administración y Programación, y establecer las demás comisiones que sean necesarias para el mejor despacho de los asuntos de la Secretaría, así como designar a los miembros de las mismas.

w).- Aprobar las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento de la Secretaría y expedir los manuales de organización general, de procedimientos y servicios al público, necesarios para el eficiente despacho de los asuntos de la Secretaría.

x).- Ejercer las facultades que las leyes y demás disposiciones legales confieran a la Secretaría, para dictar reglas de carácter general en las materias competencia de las mismas. Así como las demás que con este carácter se establezcan por ley, por reglamento o le confiera el Presidente de la República.

Por otro lado, las unidades administrativas que adscriben orgánicamente y en forma directa a la Secretaría son: La Dirección General de Comunicación y la Dirección General de Aduanas, contando además con órganos auxiliares que son: Comisión Interna de Administración y Programación; Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo y la Coordinación de Asesores del Secretario. De éstas hará mención de sus principales actividades y órganos coadyuvantes.

La Dirección General de Comunicación tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: Dirigir y evaluar las actividades de información, de difusión y de relaciones públicas de la Secretaría a través de los medios de comunicación, nacionales y extranjeros; Organizar y supervisar entrevistas y conferencias con la prensa

nacional e internacional en las materias de la competencia de la Secretaría y emitir boletines de prensa; Coordinar y apoyar, a solicitud de las unidades administrativas de la Secretaría, la celebración de conferencias, congresos y seminarios relacionados con cuestiones de la competencia la misma, etcétera. La Dirección General de Comunicación estará presidida por un Director General, -- conyudado por las siguientes Direcciones; De Información; de Relaciones Públicas; De Difusión; y Técnica de Comunicación.

La Dirección General de Aduanas tiene, entre otras funciones: Formular para aprobación superior la política aduanera, con la participación de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría; Proponer, para aprobación superior los programas de actividades para aplicar la legislación que regula y grava la entrada al Territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y -- medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos -- que derivan de éste o de dicha entrada o salida; para aplicar la -- regulación del control fiscal y del registro de vehículos, así como en las materias relativas a: Registro Federal de Vehículos, Inspección, comprobación y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación aplicable, incluyendo las -- disposiciones sobre control de cambios; procedimiento administrativo de investigación y audiencia, orientación técnica de los contribuyentes; consultas, autorizaciones, devoluciones, compensaciones; dictamen pericial; recaudación, determinación, cobro coactivo imposición de sanciones y recursos administrativo referentes a los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos en materia de importación o exportación, a los impuestos que gravan los vehículos, derechos por servicios de Registro Federal de Vehículos y a los accesorios de las citadas contribuciones. Además debe someter al Secretario los anteproyectos de -- iniciativas de ley o decreto, así como de anteproyectos de reglamen

tos, decretos, acuerdos y órdenes en los asuntos de su competencia; Declarar la preterición de los créditos fiscales y la extinción -- de las facultades de la autoridad para comprobar el cumplimiento -- de las disposiciones fiscales, para determinar contribuciones emitidas y sus accesorios, y para imponer sanciones respecto de las contribuciones, aprovechamientos y accesorios federales en materia de su competencia y por último deberá informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación, de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones, así como de las infracciones fiscales a las autoridades competentes, cuando no esté facultada para imponer la sanción correspondiente. La Dirección General de Aduanas estará a cargo de un Director General, auxiliado por los siguientes Directores: 1. Político Aduanero; de Inspección Aduanera; de Procedimientos Legales; del Registro y Control de Almacenes y Vehículos; de Laboratorio Central; y de Técnica Operativa, coadyuvado también por el -- Jefe de la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa, por los -- Administradores de Aduanas, por los Comandantes de Jefatura de Zona del Resguardo Aduanal, etcétera.

La Comisión Interna de Administración Programación funcionará como órgano de participación de las unidades administrativas de la Secretaría, a fin de coordinar los programas de acción y mejoramiento administrativo de la misma y del sector coordinado, para incrementar su eficiencia y contribuir a la del sector público en su -- conjunto. La Comisión estará presidida por el Secretario, mismo -- que determinará la forma de su integración.

El Consejo Nacional de Fomento del Desarrollo. -- Se establece este como órgano de consulta del Secretario que tendrá por objeto auxiliarlo en el análisis y evolución del Sistema Financie-

ciero Nacional, así como en la formulación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Operativo Anual de Financiamiento conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. El Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo estará presidido por el Secretario y se integrará por los Titulares de las unidades administrativas de la Secretaría y de las entidades del sector coordinado que se designen conforme a las reglas que establezca el Acuerdo que al efecto emita el Secretario.

La Coordinación de Asesores del Secretario.- está facultada para: Coordinar a los asesores del Secretario que se designen para las especialidades y asuntos que se estimen necesarios; Asistir al Secretario en el conocimiento de la actuación de las representaciones de la Secretaría ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, mediante la recopilación de la información sobre órdenes del día y acuerdos adoptados por dichos órganos de gobierno, así como en el seguimiento de su ejecución; Cumplir con todas aquellas actividades, designaciones específicas y tramitación de asuntos que le encomiende el Secretario y coordinar las actividades procedentes con las unidades administrativas de la Secretaría competentes, etc.

Como ya se dijo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con dos Subprocuradurías que son: La Subprocuraduría de Hacienda y Crédito Público y la Subprocuraduría de Ingresos. El artículo 7o. del Reglamento Interior de la Secretaría señala las diferentes facultades de los Subsecretarios entre las cuales tenemos las siguientes: Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades administrativas de su adscripción y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas; así como conceder audiencia al público; Someter al Secretario los anteproyectos de iniciativas de

ley o decreto así como los anteproyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes en los asuntos de la competencia de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad; Coordinarse -- entre sí y con el Oficial Mayor, el Procurador Fiscal de la Federación y el Tesorero de la Federación, para el mejor desempeño de -- sus facultades; Programar, organizar, dirigir y evaluar las actividades de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme a los lineamientos que determina el Secretario; Formular el anteproyecto de presupuesto de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad; Hacer estudios sobre organización de las unidades administrativas a su cargo y proponer las medidas que procedan. Y por último, proporcionar la información y la cooperación -- técnica que le sean solicitadas por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo a las políticas establecidas a este respecto, más de las que les señalen otras disposiciones legales y las que les confiera directamente el Secretario.

La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público contará con las siguientes Unidades Administrativas Centrales para el mejor desempeño de sus funciones: Coordinación de Administración y Regionalización; Dirección General de Planeación Hacendaria que a su vez -- contará con las siguientes Direcciones; de Planeación Financiera; de Política Financiera; de Política Económica; De Investigación -- Económica; de Estadística Hacendaria; de Análisis y Evaluación Hacendaria, así como el Jefe de la Unidad de Sistemas Estadísticos. Dirección General de Crédito Público, la cual se auxiliará de las siguientes Direcciones; de Programación y Evaluación Financiera; -- de Deuda Pública; de Captación y Coordinación de Crédito Público; de Financiamiento al Comercio Exterior; de Organización Financieras Internacionales; de Autorización y control de Crédito Externo Privado ; y Técnica.

La Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales, como parte integrante de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público contará con la Dirección de Política Económica Internacional y la Dirección de Inversión Extranjera y Comercio Exterior -- como auxiliares en el desempeño de sus funciones.

Pertenece también a esta Subprocuraduría la Dirección General de Promoción Fiscal a la cual pertenecerán las Direcciones de Estímulos Fiscales; la Dirección de Asuntos Fronterizos y de Comercio Exterior y la Dirección de Promoción de Estímulos Fiscales. La Dirección General de Banca de Desarrollo que tiene asignadas -- como órganos auxiliares a las Direcciones de: Banca Agropecuaria y Pecuaria; Banca Industrial y Comercio Interior y Banca de Comercio Exterior, servicios y obras Públicas. La Dirección General de Banca Múltiple que contará con la Dirección de Programación de Banca Múltiple, con la Dirección de Análisis y Control de Banca Múltiple y con la Dirección de Regulación de Banca Múltiple. Y por último la Dirección General de Seguros y Valores que se auxiliará por las Direcciones; de Seguros y Fianzas; de Valores y Organizaciones auxiliares de Crédito.

La Subsecretaría de Ingresos se estructurará con las siguientes Unidades Administrativas: La Coordinación de Operación Administrativa; la Coordinación de Administraciones Fiscales y la Coordinación General de entidades Federativas. Formando parte de esta -- Estructura las siguientes Direcciones Generales y sus órganos auxiliares.

La Dirección General de Política de Ingresos que contará con las siguientes Direcciones: de Planeación de Política de Ingresos; de Análisis Económico; de Evaluación de Política de Ingresos; de Política de Recaudación y Tarifas; de Estudios y Procedimientos Legales.

La Dirección General de Recaudación que estará integrada por-

las Direcciones: de Planeación y Programación de Recaudación; de Sistemas y Procedimiento de Recaudación; Diagnóstico, Evaluación y Estadística de Recaudación; Servicios a la Recaudación.

La Dirección General de Informática de Ingresos está integrada por la Dirección de Sistema de Informática y por la Dirección de Centros de Procesamiento.

La Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal.- se auxilia en las Direcciones: de Programación de Auditoría y Revisión Fiscal; de Revisión de Declaraciones; de Revisión de Dictámenes; de Auditoría Fiscal; y de Liquidación.

La Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente funcionará con apoyo de las Direcciones de Servicios al Contribuyente; de Asistencia al Contribuyente y de Recursos de Revocación.

Por último, la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública, como parte integrante de la Subsecretaría de Ingresos, contará con el apoyo para el mejor desarrollo de sus funciones con la Dirección de Precios y Tarifas de la Agroindustria, Comunicaciones y Servicios, así como con la Dirección de Precios y Tarifas de Energía e Industria Básica.

La Oficialía Mayor, el artículo 80. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, enumera las facultades que tendrá el Oficial Mayor entre las cuales tenemos: la de recibir en acuerdo a los titulares de las unidades administrativas a su cargo y resolver los asuntos de su competencia, así como conceder audiencia al público; establecer los sistemas de contabilidad de los ingresos federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública federal; así como consolidar los estados de resultados de los ejercicios relativos a los conceptos antes mencionados, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría responsables de dichas funciones; someter a la consideración del Secretario el proyecto de presupuesto anual de la Secretaría, con base en

los anteproyectos de presupuesto y de programas presentados por los servidores públicos responsables; autorizar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto asignado a la misma y llevar su -- contabilidad; proponer al Secretario la política, directrices, normas y criterios técnicos para la mejor organización y funcionamiento de la Secretaría y de las entidades del sector con entera coordinación por la propia Secretaría, así como evaluar su ejecución; --- autorizar el nombramiento del personal de base y de confianza de la Secretaría, cambiarlo de asignación cuando el cambio se realice -- de la unidad administrativa de que sea titular alguno de los servidores públicos enumerados en el artículo 2o. del Reglamento Interior de la Secretaría, a otra distinta, y cesarlo cuando corresponda, -- así como resolver con base en los lineamientos que fije el Secre -- tario, todo lo relativo al personal al servicio de la misma; conducir las relaciones con el Sindicato Nacional de Trabajadores de Hacienda; participar en el establecimiento de las condiciones generales de trabajo, vigilar su cumplimiento y procurar la solución de -- ellas entre el personal de la misma y por último, autorizar y controlar las adquisiciones de la Secretaría, así como conservar y man -- tener los muebles e inmuebles de la misma y los demás que le señalen otras disposiciones legales y las que le confiere directamente el Secretario. El Oficial Mayor será auxiliado por los Directores Generales de Programación, Organización y Presupuesto; de Personal; de Servicios y Recursos Materiales; y de Talleres de Impresión de -- Estampillas y Voleros, además contará con la Secretaría de Administración; por los Administradores Regionales de Oficialía Mayor y por el personal que las necesidades del servicio requiera.

La Procuraduría Fiscal de la Federación.- El Procurador Fiscal de la Federación tendrá las mismas facultades de los Subsecretarios, siendo competente, según lo establece el artículo 1o del Reglamento Interior Hacendario, para: ser el consejero jurídico de la Secreta-

ria; Formular los proyectos de iniciativas de ley o decreto así como los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República y de las demás disposiciones de observancia general en las materias de competencia de la Secretaría, así como preparar proyectos de convenciones sobre asuntos hacendarios y fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas; realizar estudio comparado de los sistemas hacendarios, de los administrativos y de los de justicia administrativa de otros países, para apoyar la modernización hacendaria; cuidar y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los convenios o acuerdos de coordinación fiscal en la materia de su competencia; opinar acerca de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones de carácter general relativas a la materia competencia de la Secretaría y, en su caso, tramitarla, así como compilar la legislación y la jurisprudencia en la materia de competencia de la propia Secretaría; representar el interés de la Federación en controversias fiscales, a la Secretaría y a las autoridades dependientes de la misma en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos administrativos ante los Tribunales de la República y ante otras autoridades competentes; ejercitar las acciones, excepciones y defensas de las que sean titulares, e interponer los recursos que procedan ante los citados Tribunales y autoridades, siempre que dicha representación no corresponda al Ministerio Público Federal y, en su caso, proporcionarle los elementos que sean necesarios; así como coordinar la defensa en los juicios promovidos en el extranjero en que por parte las entidades de la Administración Pública Federal están coordinadas por la Secretaría; representar al Titular del Ramo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los controversias laborales que se susciten entre la Secretaría y su personal y ejercer dicha re-

-presentación en el curso del proceso respectivo; resolver los recursos administrativos en materia fiscal que sean de su competencia, vigilando la debida garantía del interés fiscal, tanto en recursos administrativos como en juicios; denunciar o querrellarse ante el Ministerio Público Federal de los hechos que puedan constituir delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones, allegando los elementos probatorios del caso, dando la intervención que correspondida a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como denunciar o querrellarse ante el Ministerio Público competente de los hechos delictuosos en que la Secretaría resulte ofendida y, cuando proceda, el perdón legal y coordinarse con las autoridades fiscales de las entidades federativas en las materias de su competencia. El Procurador Fiscal de la Federación será auxiliado por los Subprocuradores Fiscales Primero, Segundo y Tercero; Subprocurador de Investigaciones; Coordinador de Administración y Subprocuradores Fiscales Regionales y demás personal según las necesidades del servicio.

La Tesorería de la Federación conocerá de los siguientes asuntos previstos en el artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría: Determinará los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligaciones que deba hacer efectivos, salvo que correspondan ser determinados por otra autoridad competente; Recaudará, concentrará, custodiará, y vigilará los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, así como establecer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponde a las Direcciones Generales de Recaudación y de Admisión; ordenará y auditará el procedimiento administrativo de ejecución.

para hacer efectivos los créditos fiscales que le sean radicados, otros créditos a los que por disposición legal debe aplicarse dicho procedimiento y las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal, inclusive tratándose de fianzas a favor de la Federación, otorgadas para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, ordenará y pagará los gastos de ejecución y las erogaciones extraordinarias respecto de los citados créditos, así como establecer las reglas para determinar dichas erogaciones extraordinarias; también podrá requerir y llevar cuenta del movimiento de los fondos de la Federación, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingreso y egreso; conceder prórrogas o plazos para el pago de créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal y de adeudos a favor del Gobierno Federal distintos de contribuciones y sus accesorios, de conformidad con las limitaciones que establezcan las disposiciones legales aplicables y previa garantía de su importe y accesorios; autorizar y efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco, aprobadas por autoridad competente mediante la expedición de cheques o certificados; e informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones. El Tesorero de la Federación estará auxiliado por los Subtesoreros de Operación y de Control de Informática; por el Director de Procedimientos Legales por el Coordinador de Administración y demás personal que las necesidades del servicio requieran.

Las facultades del Contralor Interno se determinan en el artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría, entre las cuales tenemos: formular para probación superior, los programas de actividades en materia de auditoria interna y de otras formas

de comprobación del correcto funcionamiento de las unidades administrativas de la Secretaría y del cumplimiento de las obligaciones legales de los servidores públicos de la misma; vigilancia del patrimonio, de la Federación y de los fondos y valores de su propiedad o a su cuidado, en el ámbito de la Secretaría, recepción de quejas y denuncias del público respecto del incumplimiento de las obligaciones antes mencionadas; instrucción del procedimiento disciplinario e imposición de sanciones, así como la tramitación y resolución de los recursos administrativos correspondientes de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de otras disposiciones legales; Vigilar y comprobar el cumplimiento, por parte de las unidades administrativas de la Secretaría, de las disposiciones y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, contabilidad, organización y procedimientos, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, administración de personal y de recursos materiales y financieros, así como del patrimonio y de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación en el ámbito de la Secretaría; informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tenga conocimiento que puedan constituir delitos en el desempeño de las funciones de los servidores públicos de la Secretaría y de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella, para que ejerzan sus facultades; formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones; efectuar las denuncias que procedan, así como ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, y demás disposiciones legales, dando la intervención que corresponda a la Procuraduría Fiscal de la Federación, todo ésto en las materias de su competencia; supervisar la ejecución, en-

vfo, custodia y destrucción de valores, así como la acuñación de moneda, dando aviso inmediato de sus resultados a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; imponer multas a los notificadores de resoluciones fiscales de la Secretaría por las notificaciones que practiquen ilegalmente; y por último, ejercer las demás facultades que le confieran la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otras disposiciones legales y directamente el Secretario. El Contralor Interno podrá contar con los Subcontralores de Control y Evaluación y de Auditoría; por las Direcciones de Procedimientos, Responsabilidades y Sanciones y de Vigilancia de Fondos; por el Coordinador de Administración; por los Delegados Regionales de la Contraloría Interna, por los representantes estatales, así como por los supervisores generales, auditores e inspectores que sean necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.

Por otro lado, tanto la Oficialía Mayor, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Tesorería de la Federación y la Contraloría Interna contarán, cada una de ellas, con una Coordinación de Administración, las cuales serán competentes para integrar y consolidar los programas y presupuestos de la unidad administrativa de que dependa, de acuerdo a los lineamientos que fije la Oficialía Mayor; atender las necesidades en materia de personal, recursos materiales y presupuestales de acuerdo a los lineamientos que fije la propia Oficialía Mayor; atender las necesidades en materia de personal, coordinar las actividades relativas a la selección de aspirantes, a la capacitación y desarrollo del personal que preste sus servicios en la unidad administrativa, adscribir al personal de la unidad administrativa de la que depende con la Coordinación de Administración, y cambiarlo de adscripción cuando el cambio se realice a cualquiera de las unidades de aquella; integrar y consolidar la evaluación de la unidad administra-

tiva de que dependa en la ejecución de los programas a su cargo y las demás atribuciones que le encomiende el titular de la unidad administrativa de que dependa y las que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la misma.

Por último y para concluir con la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tenemos que para el mejor desempeño de sus facultades, ésta contará con Unidades Administrativas Regionales en el número, con la circunscripción territorial y en la sede que se fije en los acuerdos del Secretario. Las materias y facultades de estas unidades se establecerán en el Reglamento Interior de la propia Secretaría o se fijarán en los acuerdos de delegación de facultades del Secretario. Dentro de estas Unidades Administrativas Regionales tenemos a las Delegaciones Regionales de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a las Coordinaciones de Administración Fiscal, las Administraciones Fiscales Federales y Oficinas Federales de Hacienda.

La evolución del estado ha traido aparejado el incremento de las funciones de los órganos representativos que lo constituyen dentro de las actividades de la sociedad. Podemos apreciar como al transcurrir el tiempo la actividad de la Administración Pública ha ido tomando en sus manos actividades que antes efectuaban los particulares que, sin embargo no alcanzaban a solventar los intereses colectivos. Convirtiéndose de Estado vigilante a Estado intervencionista. Es constante preocupación de los órganos gubernamentales el cumplir con la demanda de los satisfactores que se incrementan con motivo del más serio problema de una sociedad, la explosión demográfica, problema que aumenta la necesidad de mejores y mejores servicios en los ramos de alimentación, vivienda, seguridad, educación, comercio, industria, tecnología, etcétera.

Vemos pues, como ha evolucionado en el tiempo la actividad -

de la Administración Pública Federal.

#### D. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Al consumarse la Independencia se otorgó al Ejecutivo como titular de la Administración Pública las siguientes atribuciones: Conserver el orden y la seguridad interiores; promulgar las leyes ejecutarlas y reglamentarlas, nombrar a empleados y funcionarios cíviles, disponer del Ejército, administrar la Hacienda Pública, acuñar moneda, etcétera. En 1843, las Bases de Organización Política de la República Mexicana crearon entre otros, el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, denominación que refleja la apertura de la organización estatal y por consecuencia de Derecho, hacia el fomento de una actividad económica considerada de exclusivo interés para los particulares, después, un decenio más tarde, las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución consolidaron nuevos objetivos públicos al encargar al Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, entre otras materias la formación de la estadística general del país, la construcción de obras públicas y vías generales de comunicación, así como el impulso a la industria y al comercio. La Constitución de 1917 -- sigue el anterior esquema administrativo de reglamentación, fomento y vigilancia de la actividad privada y adopta uno nuevo -- de un intenso intervencionismo que ha venido creciendo y en el -- cual la Administración Pública no solo limita, sino que a veces -- substituye la acción de los particulares, encontrando dentro de la actividad administrativa el desarrollo social, económico y de ordenación territorial. Sabiendo pues, la gama de actividades de la Administración Pública dentro del campo del desarrollo de nuestro país, vemos ahora que instrumento utiliza el Estado para la realización de esta actividad.

##### 1. Actos Administrativos.

La actividad de la Administración Pública se desarrolla, - a través de actos administrativos, los cuales serán objeto de estudio del presente inciso. El acto administrativo, según el maestro Gabino Praga, coincide en su realidad con el acto jurídico, entendiéndose éste como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de Derecho, es decir crear o modificar el orden jurídico. (7)

Sin embargo, como esta actividad está realizada por un ente Público, podemos afirmar que el acto administrativo es la manifestación de voluntad de un sujeto de derecho con entidad legal, que puede ser cualquier órgano administrativo, con consecuencias jurídicas concretas y determinadas, de lo anterior se deduce que los elementos del acto administrativo son: Sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma.

El sujeto que produce el acto administrativo requiere capacidad legal para hacerlo, traduciéndose esa capacidad en la competencia que la Ley le confiera para tal efecto. La competencia es la determinación expresa de las facultades de cada uno de los órganos de la Administración, la cual debe expresarse en cada caso, desde luego se puede afirmar que el autor del acto administrativo es un sujeto de derecho público, cuyo acto va dirigido a un sujeto que puede ser de derecho privado, teniendo entonces que el sujeto activo del acto administrativo es la Administración Pública y el sujeto pasivo a quien va dirigido el acto es el gobernado. La voluntad del acto administrativo es manifestada libremente, pero vinculada íntimamente con el contenido de la ley como voluntad general y aplicación concreta, es decir la voluntad del órgano creador del acto administrativo con la concreción concreta del espíritu del legislador.

El acto administrativo se presume errante de vicios y produce presunción de validez y obligatoriedad del acto, como se -- (7) Praga, Gabino. op. cit. págs. 30 y 267.

se consigna en diversos ordenamientos legales, vg. en el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, tan es así que a fin de que deje de surtir efectos el acto administrativo debe ser declarado nulo por autoridad competente.

El Objeto del acto administrativo debe ser determinado o determinable, posible y lícito. El objeto puede ser directo o indirecto; el directo se distingue por la producción de consecuencias jurídicas que se reflejan en la esfera de acción de la Administración y de los gobernados; el indirecto serán la disminución, declaración o ampliación de la esfera jurídica del gobernado.

El motivo del acto será el antecedente o antecedentes que lo provocan, los que se vinculan al requisito de motivación, entendido como las causas inmediatas o razones particulares que se adecuan a las hipótesis preestablecidas en la norma y que justifican la actuación de la autoridad.

El fin del acto administrativo implica la persecución de un interés general, que no se oponga a la ley que entre en la competencia del órgano Público que lo realiza, debiéndose perseguir -- por medio de los actos que la ley haya establecido para tal efecto.

La forma, para que un acto administrativo tenga eficacia Jurídica deberá contar con los elementos necesarios para existir y determinar sus consecuencias jurídicas, es así que la forma escrita, en los términos del artículo 16 Constitucional, implica su redacción, motivación y fundamentación, firma del funcionario y nombre de la persona a quien se dirige, constituyendo así, la forma, una garantía de la regularidad de la actuación administrativa.

Al respecto Maurice Houriou señaló: "Para comprender la importancia del vicio de forma, es preciso darse cuenta de que las formalidades constituyen, con la determinación precisa de la competencia, la principal condición del orden y de la moderación en-

(3)

el ejercicio del Poder Administrativo". Los efectos del acto administrativo se producen entre el sujeto activo del acto (Administración Pública) y el o los sujetos pasivos del mismo (gobernados), el acto administrativo tiende generalmente a tener un carácter personal y directo, por lo que los sujetos que no hayan tenido intervención en su formación no deben producirle consecuencias jurídicas, sin embargo puede darse el caso que alguien resulte afectado por el acto administrativo, aún cuando no esté dirigido a él, en este caso se trata de un tercero cuya legitimación para expresar su interés ante la autoridad derivará específicamente de esa afectación. El carácter de Tercero puede ser en el sentido de ser perjudicado o beneficiado por las consecuencias del acto administrativo, pudiendo intervenir, en tal caso en favor de la autoridad o del particular según las consecuencias del acto.

El cumplimiento del acto administrativo es de generalmente de manera espontánea, sin embargo tratándose de un acto válido y obligatorio, la Ley prevé medios para exigir su cumplimiento aún contra la voluntad del sujeto obligado, el procedimiento administrativo de ejecución, es un ejemplo típico, tratándose de consecuencias de índole económicas en beneficio del Estado, teniendo por objeto garantizar dichas prestaciones y en su defecto, hacerlas efectivas a través del embargo y remate de bienes propiedad del deudor, así mismo, el órgano administrativo cuenta con medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, entre las cuales tenemos; a las multas, arrestos administrativos y uso de la fuerza pública.

(3) Mauriou, Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit public, 10a. ed. Paris 1921. Précis élémentaire de Droit Administratif. Paris, 1925. Précis élémentaire de Droit Administratif, puesta al día por André Mauriou, 3a. ed. Paris 1933, 1a. ed. 1928; 4a. ed. Paris 1938, cit. por. Fraga Gubins, Ibilin 3da. - 271.

Por último, el acto administrativo y sus efectos pueden extinguirse por declaración de la misma autoridad administrativa, --- revocación o nulidad derivada de Recursos Administrativos; declaración de nulidad dictada por Tribunales Administrativos competentes Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y a través del Juicio de Garantías, ante el Poder Judicial Federal.

Menos señalado que el Presidente de la República como cúspide de la Administración Pública, podrá delegar en los órganos administrativos diversas competencias y funciones inherente a él, necesarias para el desarrollo de las actividades que se les encomienden. Estas actividades no se dejan al arbitrio de los funcionarios que las ejercen, sino que están condicionadas o controladas por la ley, a través de la designación de competencias y por nuestra Carta Magna de la cual se deriva el principio de Legalidad que impide -- que el particular se vea afectado arbitraria e injustamente en su esfera jurídica, en virtud de la anterior manifestación estudiemos pues, que es el Principio de Legalidad.

## 2. Principio de Legalidad.

El principio de Legalidad establecido en la Constitución ordena que la actividad de la Administración Pública se produzca conforme a la ley, es decir, la autoridad solo puede hacer aquello que la Ley expresamente le permita, estando obligada, además a hacerlo en los términos que la misma ley establece, de lo contrario estará faltando al cumplimiento de este requisito de legalidad, contraviniendo así al orden jurídico. En tres condiciones toda acción de autoridad deberá estar íntimamente relacionada al orden jurídico y únicamente podrá ser ejercida a un precepto legal, o bien que derive de una norma legal. De los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución se desprende el Principio de Legalidad, delimitando las --

altades de las autoridades y dándose las bases para los procedimientos administrativos en cumplimiento de la función pública. --

En resumen, podemos decir que conforme a nuestro sistema Constitucional, las atribuciones de las autoridades deberán encontrarse necesariamente determinadas y precisadas por una ley emanada del Poder Legislativo, es decir constituir un acto del Congreso.

Al respecto, el tratadista Antonio Carrillo Flores expresa: "Como la Administración Pública actúa a través de los órganos, no busca la persecución de ningún interés que a ellos incumba directamente, sino la satisfacción de una necesidad común, debe admitirse que en la generalidad de los casos no tienen motivo para actuar en contra de la norma jurídica y aceptarse, salvo prueba en contrario, que el órgano del Estado obra de acuerdo con la Ley".<sup>(9)</sup>

Así tenemos que el principio de legalidad se traduce en seguridad jurídica para el gobernado respecto del ejercicio de las atribuciones del Estado manifestadas en actos de gobierno.

Sin embargo, la Administración Pública puede incurrir en defectos o excesos al emitir sus actos, ya sea por la complejidad y diversidad de sus actividades o en el desarrollo de sus funciones, afectando, así la esfera jurídica de los particulares en cuyos casos la ley prevé diversos mecanismos de fiscalización que constituyen el régimen legal de la justicia administrativa que en el siguiente capítulo se verá detalladamente.

(9) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México - 1972, pág. 75.

## CAPITULO II.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

### A. MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. Recursos Administrativos.
2. Juicio Contencioso.
3. Juicio de Amparo.

### B. RECURSOS PREVISTOS EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

1. Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.
2. Nulidad de Notificaciones.
3. Revocación.

#### A. Medios de Defensa de los Particulares frente a la Administración Pública.

Especificado ya el principio de Legalidad como la seguridad para los gobernados de que la autoridad debe apegarse a lo que la ley le permita para dictar sus actos, evitando así cualquier afectación en la esfera jurídica de éstos, sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que trae como consecuencia, la violación de los derechos de los administrados, en estos casos la propia Ley establece el régimen legal de la Justicia Administrativa.

### 1. Recursos Administrativos.

El derecho de los particulares a la legalidad, podría traducirse en el derecho que tienen los gobernados para exigir a la Administración Pública que sujete su funcionamiento a las normas que la ley establece para ese efecto. Uno de los medios para ejercer el control de legalidad sobre los actos de la Administración es, a través, precisamente de los Recursos Administrativos. Entre nosotros pues al estudio y análisis de estos medios de defensa, enunciando primeramente su concepto doctrinario, dado por varios tratadistas.

El maestro Gabino Fraga señala "El Recurso Administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos ó intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los terminos 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 incompetencia, o la inoportunidad del mismo." (10)

El administrativista Jesús González Pérez, en su obra Los Recursos Administrativos sostiene "Los ordenamientos jurídicos suelen regular como presupuestos del proceso ó 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 puede pues, definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter". (11)

(10) Fraga, Gabino. op. cit. pág. 435.

(11) González Pérez, Jesús. Los Recursos Administrativos. Cárdenas Editor y Distribuidor. Madrid, 1960. pág. 21.

Por su parte, el procesalista Humberto Briseño Sierra lo define como "un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consagrada en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido". (12)

El tratadista Alfonso Nava Negrete expone que "el Recurso administrativo o gubernativo aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos". (13)

Emilio Margáin Manoutou conceptúa al Recurso Administrativo como "todos 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". (14)

El catedrático español Carlos García Oviedo señala "Los Recursos Administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son mero exámen que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores". (15)

El administrativista argentino Rafael Bielsa dice "es recurso administrativo, todo medio de sustancia jurisdiccional con el cual se defiende un derecho subjetivo o un interés legítimo". (16)

Por último el uruguayo, Enrique Sayagués Lazo, opina que "Los recursos 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 ó revoque". (17)

- (12) Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, 2a. Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor. pág. 100.
- (13) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1959. pág. 51.
- (14) Margáin Manoutou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Edición. Editorial Jus, S.A. de C.V. México, 1985, pág.14.
- (15) García Oviedo, Carlos y Martínez U, Enrique. Derecho Administrativo. 6a. Ed. E.I. S.A. Pizarro, Madrid, 1952. pág. 553.

Concluyendo de las definiciones anteriores, se puede afirmar que el Recurso Administrativo constituye la vía o defensa legal -- que la ley concede a los gobernados que sean afectados en su esfera jurídica por una resolución administrativa para acudir ante la autoridad u órgano responsable con el fin de que ésta resuelva sus actuaciones conforme a derecho, absteniéndose de lesionar con éstas los intereses de los particulares, lográndose así, un verdadero control legal de la actividad pública.

Elementos o principios necesarios para agotar el recurso administrativo. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tésis al respecto, estableciendo que: "los elementos característicos del Recurso son : la existencia de una resolución; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación; y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a responder". (18)

Pr su parte la Doctrina señala que los elementos del Recurso Administrativo se pueden clasificar en esenciales y secundarios.

Los elementos esenciales serán aquellos elementos o situaciones que deben darse necesariamente para que el Recurso exista como tal, a su vez este o estos elementos pueden clasificarse de la siguiente manera:

a).- Que el Recurso esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente. Es evidente que para hacer valer un derecho es necesaria la existencia previa de éste establecido en la Legislación, por lo tanto si antes se mencionó que el recurso administrativo es la instancia o derecho que tienen los particulares para -- hacer valer el principio de legalidad ante la actuación de la Administración Pública, es evidente que tal accionar debe estar implícito en la Ley respectiva, antes que el gobernado lo ejercite.

(16) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo IV. Legislación Administrativa. Argentina, Buenos Aires, 1947. pág. 303.

La propia ley específica que actos o resoluciones definitivas de la Administración pueden ser impugnados por esta vía. En materia tributaria se ha suscitado un vicio entre los particulares, -- ya que tienden a crear recursos administrativos donde legalmente -- no existen basados en el Derecho de Petición consagrado en el -- artículo 8 Constitucional. Ante esta situación se ha reconocido -- la improcedencia de cualquier instancia de reconsideración en la -- vía administrativa si no está legalmente establecido no produciendo, consecuentemente, ningún efecto jurídico dicha interposición.

Cabe señalar, que las reconsideraciones fundadas en el derecho de petición aludido, no pueden considerarse como un verdadero recurso, puesto que esta garantía sólo implica la obligación por parte de la autoridad a dar respuesta por escrito y en breve plazo, sin embargo, no la obliga a entrar a un exámen de fondo del acto cuya reconsideración se solicita. Un ejemplo claro al respecto, lo encontramos en el artículo 74 párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación vigente, que establece "... La solicitud de Condonación de multas en los términos de este artículo no constituirá instancia y las resoluciones que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece este Código". El Ordenamiento Fiscal mencionado, establece que en materia impositiva sólo procederán los Recursos Administrativos que se establecen en su numeral 116.

b).- La existencia de una Resolución Administrativa constituye un segundo elemento esencial para la existencia de un Recurso Administrativo. El recurso administrativo es procedente, sólo para impugnar, como su propio nombre lo implica, decisiones, actos o resoluciones emitidas de autoridad administrativa. Sin embargo, no todas las resoluciones administrativas son recurribles.

(17) Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, 3a. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. Montevideo, 1963- pág. 471.

Emilio Margáin Manoutou, afirma que "la sola existencia de una resolución administrativa, expedida en contra de un particular no implica que pueda impugnarse en un recurso administrativo, si no que ella debe reunir ciertas características para que, dándose sea una resolución impugnabile mediante el recurso administrativo".<sup>(19)</sup>

Esas características son: que la resolución sea definitiva, personal y concreta, que cause un agravio, que sea nueva y que conste por escrito con excepción de la figura jurídica "Negativa Ficta" en virtud de su naturaleza. La definitividad de un acto o resolución materia de un Recurso Administrativo consiste en que esa actuación no sea una resolución de trámite, o sea susceptible de ser revisada de oficio, debe ser la decisión que resuelve y ponga fin al expediente en la fase oficiosa del procedimiento, esta condición se confunde mucho en la práctica, ya que la gran mayoría de los particulares pretenden darles el carácter de Recursos Administrativos a la inconformidad establecida en el numeral 54 del Código Fiscal Federa-  
l vigente, empero de la lectura del mismo se puede apreciar que aunque esta inconformidad se haga valer con algunas de las formalidades de los Recursos Administrativos, como son la forma, el término, pruebas, etcétera; sin embargo, las actas finales levantadas como consecuencia de las facultades de comprobación de las autoridades no comparten la definitividad de la resolución que en base a ella se dicta por parte del órgano administrativo para determinar contribuciones a cargo del particular.

Sobre el particular, concuerda 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

(18) Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la Segunda Sala. 3a. Parte, tomo II. pág. 837.

(19) Margáin Manoutou, Emilio. op. cit. págs. 41 y 42.

actos de inspección o de auditoría, que en manera alguna tiene el carácter de recurso administrativo a que se refieren los artículos 116 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 de los hechos consignados en el acta, y tiene desde luego, la vía expedita para impugnar posteriormente los créditos que de ella deriven, pues el acta no es resolución, ni acto recurrible. (20)

En cuanto a que la resolución susceptible de ser combatida, a través de un recurso administrativo sea personal y concreta, implica que dicha resolución esté dirigida a una persona determinada, afectando su esfera jurídica y se trate de una situación específica, ya que si ésta es una resolución general y abstracta no puede afectar a una persona, hasta el mismo momento en que se produce un acto de aplicación, que es personal.

La resolución motivo del Recurso Administrativo deberá causar gravio al recurrente, es decir que lesione un interés legítimo directo o indirecto. Será directo cuando afecta expresamente a quien va dirigido e Indirecto cuando el afectado sea persona distinta del titular de la resolución, pero que por su relación con éste, la ley le impute responsabilidad en el cumplimiento de una obligación, en materia tributaria, esta condición se contempla en el Código Fiscal de la Federación vigente al mencionar en su artículo 122 -- fracción II "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".

La resolución impugnada a través del recurso administrativo debe constar por escrito, es decir todas las resoluciones administrativas deben constar por escrito, como principio de seguridad --

(20) Lordo de Tejeda, Francisco. Ensayos de Derecho Tributario. -- Editorial Jus.

jurídica consagrada por el artículo 16 Constitucional, así el artículo 38 fracción I del Código Fiscal Federal establece que: "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos: fracción I.-Constar --- por escrito. En cuanto al requisito consistente en que la resolución combatida sea nueva, ésto se sintetiza en que el contenido de la resolución no haya sido del conocimiento del particular con anterioridad, a través de otra resolución definitiva de la autoridad administrativa y haya sido consentida expresa o --- tácitamente.

De lo anterior se concluye que las instancias o medios de defensa denominados genericamente Recursos Administrativos deben estar expresamente implícitos en la Ley, la cual determinará en que casos concretos se puede interponer dichos recursos - en contra de las resoluciones que emita la autoridad administrativa, diferenciando entre unos y otros las peticiones e inconformidades de los recursos administrativos, ya que aquéllas no comparten la misma naturaleza y efectos de ésto. Sepuede afirmar que los recursos administrativos son una forma especial de impugnación de los actos administrativos que provocan una controversia que resuelve finalmente una de las partes, la administración Pública.

Existencia de la autoridad competente para conocer y resolver el Recurso Administrativo. Esta autoridad señalan los Doctrinarios pueden ser la misma que emitió el acto motivo de 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.

Doctrinariamente estos medios de defensa se agrupan en - dos tipos diferentes, el Recurso Jerárquico cuando de él conoce la autoridad superior a la responsable y el de Revocación que -

resuelve la misma autoridad que dictó el acto. En materia tributaria, el Código Fiscal de la Federación vigente en su numeral --- 121 dispone genéricamente que "La interposición del Recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado...." Agregando además, el propio ordenamiento fiscal en su artículo 120 párrafo segundo "cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente". Con ésto aunque la organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea compleja, el recurso interpuesto siempre llegará a la autoridad competente para resolverlo. Por otro lado el Reglamento Interior de la propia Secretaría se constituye en una guía para quien quiera precisar cual es la autoridad competente para conocer de su recurso.

En cuanto a la obligación por parte de la Autoridad Administrativa de emitir una nueva resolución, el artículo 131 del ordenamiento tributario mencionado prescribe que la autoridad deberá dictar resolución en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del Recurso. El cumplimiento de esta disposición es relativo, ya que la mayoría de las veces las autoridades administrativas exceden de dicho plazo para emitir sus resoluciones, e incluso en algunas ocasiones ni siquiera llegan a producirse, debiéndose ésto al gran rezago y cúmulo de trabajo en las distintas dependencias de gobierno, situación que se agudiza con el paso del tiempo, no obstante la agilización y simplificación administrativa.

Siguiendo con los elementos de los Recursos Administrativos, veamos ahora los elementos secundarios o Formales:

- a).- Plazo de interposición del Recurso Administrativo.
- b).- Formalidades a que debe sujetarse la interposición del Recurso Administrativo.
- c).- La existencia de un procedimiento para la tramitación del

Recurso.

d).- Las pruebas que deban ofrecerse.

La Ley respectiva, necesariamente debe establecer las formalidades a que debe sujetarse la tramitación del Recurso de que se trata. En materia tributaria federal encontramos estos elementos en los artículos 18, 121, 122, 123, 130, 131, 132 y 133 del Código de la materia, dichos preceptos hacen referencia a las reglas a que -- debe sujetarse la interposición y tramitación de los recursos administrativos establecidos en el Título V del ordenamiento mencionado. Haré un breve análisis de cada uno de ellos:

Plazo de Interposición del Recurso Administrativo.

Al respecto, el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación establece como plazo para la interposición de los recursos -- administrativos procedentes contra actos dictados en materia Fiscal Federal, el de cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto recurrido, o del día en que el afectado haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución.

La excepción a esta regla se suscita cuando el particular afectado tenga su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad emisora o ejecutora del acto impugnado, caso en el cual el escrito de interposición se presentará en la oficina exactora más -- cercana a dicho domicilio, o bien se enviará a la autoridad que emitió o ejecutó el acto por correo certificado con acuse de Recibo.

Las formalidades de los Recursos Administrativos establecidas -- en los artículos 121, 122 y 123 se pueden resumir en la forma siguiente:

a).- Se interpondrán por escrito, acreditando el interés o personalidad jurídicos con que se actúa; expresando los agravios que le -- causa la resolución impugnada; debiéndose ofrecer y anexar al escrito las pruebas que se proponga rendir el recurrente. Se anexará -- además el documento que contenga la resolución impugnada, a fin de

que la autoridad esté en posibilidad de calificar o determinar la calidad de legalidad o ilegalidad de dicha resolución, igualmente se anexará la constancia de notificación respectiva a efecto de probar la oportunidad del Recurso intentado.

La existencia de un procedimiento para la tramitación de los Recursos. Este procedimiento, en materia tributaria, lo encontramos contenido en los artículos 130, 131, 132 y 133 del Código Fiscal Federal, pudiéndose resumir como sigue:

- 1).- La integración del Expediente.- En esta fase la autoridad competente para resolver el recurso se allegará de documentos que ayuden a una mejor visualización del caso, estos documentos pueden ser: petición de informes, pruebas, aclaraciones, requerimientos de elementos probatorios que se encuentren en el expediente original, etcétera.
- 2).- Admisión y desahogo de pruebas.
- 3).- Análisis del caso y valoración de las pruebas.
- 4).- La emisión de la Resolución correspondiente y la notificación de la misma.

Por último y para concluir con los elementos del Recurso Administrativo, cabe señalar que los artículos 123 fracción IV y 130 del Código Fiscal de la Federación señalan tanto las pruebas que podrán ofrecerse, como las reglas a que debe sujetarse la valoración de las mismas, sin embargo lo hace muy genéricamente tanto que las autoridades administrativas recurrirán a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. De acuerdo con lo establecido en este Código supletorio, el recurrente al impugnar un acto de autoridad está obligado a demostrar los extremos de su acción.

#### Clasificación de los Recursos Administrativos.

Encontramos en la doctrina diversos criterios para clasificar los recursos administrativos, así tenemos que Garrido Falla y Jesús González Pérez los clasifican en Recursos de Reconsideración y recursos de Revisión, se adhieren a ésta clasificación los adminig

tratativistas Andrés Serra Rojas y Alfonso Nava Negrete, afirmando - éste último que el Recurso de Reconsideración se llama también de oposición.

Por su parte el profesor Margán Monoutou los clasifica así:

- a).- En atención a la autoridad ante quien se interpone.
- b).- En atención a quien lo interpone.
- c).- En atención al objeto que se persigue.
- d).- En atención a la materia.
- e).- En atención al ordenamiento que lo establece y
- f).- En atención a su naturaleza.

Lo cierto es que la legislación Fiscal Mexicana los clasifica en optativos y obligatorios. Siendo optativos cuando se puede elegir entre agotarlo primero y llegado el caso, acudir a juicio - ante los tribunales respectivos, o bien acudir directamente al Juicio. Son obligatorios cuando antes de intentar el juicio, necesariamente deberá agotarse esa instancia, el ejemplo típico lo encontramos en el artículo 120 del Código Tributario que establece como optativa la interposición del Recurso de Revocación y como obligatoria la interposición del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución antes de promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Hablemos, ahora de los efectos que produce la interposición de los Recursos Administrativos en cuanto a la ejecutoriedad del acto combatido.

Algunos tratadistas han opinado que la interposición de los recursos administrativos conlleva el efecto de suspender la ejecución del acto o resolución impugnada, mientras que otros más afirman lo contrario. Sayagués Laso, siguiendo este último criterio, afirma: que la importancia de este criterio negativo estriba 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 por la que concluye - este autor que los recursos administrativos no tienen efecto - - suspensivo, salvo los casos que expresamente se exceptúan y aquellos en que la misma solución surja implícitamente de los textos - o de los principios Generales del Derecho Público.

El autor español Miguel Fenech conceptúa la suspensión del - procedimiento administrativo de ejecución como "la detención que - presenta su avance merced a causas exteriores a él y que transcurre - rrido el tiempo, o bien desaparecen volviendo a reanudarse dicho - avance o son substituídos por otros que producen la extinción de - finitiva del procedimiento.

En materia Fiscal Federal los artículos 141 y 142 del Código de la materia señalan que el procedimiento económico-coactivo se suspenderá durante la tramitación de los recursos administrativos o juicios de nulidad, siempre y cuando lo solicite el interesado - y garantice debidamente el crédito fiscal a su cargo con sus acc - sorios legales, en algunas de las formas siguientes: Depósito de - dinero en Institución de Crédito; Prenda o hipoteca, fianza otor - gada por compañía autorizada; u obligación solidaria asumida por - tercero, o embargo en vía administrativa. De lo anterior, se infiere que la sola interposición del Recurso no suspende la ejecu - ción del acto, sino que para que ésta se dé es necesaria su peti - ción por parte del recurrente, garantizando, por supuesto su obli - gación.

Desde un punto de vista personal las corrientes aludidas - - se encuentran fundadas parcialmente, es decir, los recursos admi - nistrativos al impugnar actos o resoluciones de las cuales el par - ticular presupone su ilegalidad, hasta que no se resuelva ésta, - la autoridad correspondiente no podrá continuar con el ejercicio - de sus facultades para hacer efectivo un determinado crédito fis - cal, en virtud de que todo el procedimiento o continuación del mis

mo estaría basado en un acto sub-judice, consecuentemente los demás actos estarían en las mismas condiciones, por lo que en mi -- opinión si se debe suspender la ejecución del acto impugnado.

En cuanto al menoscabo que sufriría la Administración Pública al suspender la ejecución de los actos impugnados, ya sea a través de Recursos administrativos u otros medios de defensa, ya en la -- legislación se ha previsto condicionando la suspensión de la eje-- cución del acto, al otorgamiento de una garantía, medio por el --- cual la autoridad asegura, en un momento dado, el cumplimiento del acto impugnado. El mismo artículo 144 del Código Fiscal de la Fe-- deración estipula que no se ejecutarán los actos administrativos-- cuando se garantice el interés fiscal y se suspenderá el procedi - miento administrativo de ejecución hasta que se haga saber la re - solución definitiva que recaiga en el Recurso ó Juicio.

En conclusión tenemos que teóricamente la interposición del - Recurso Administrativo debería suspender la ejecución del acto - - que se impugna, sin embargo en la práctica, esta suspensión se en - cuentra condicionada, a la solicitud que de ella haga el interesa - do conjuntamente con el otorgamiento de una garantía que asegure - el interés fiscal derivado del acto que se impugna.

## 2. Juicio Contencioso.

Con el fin de proteger los derechos e intereses de los gober-- nados frente a la actividad de la Administración Pública Tributa-- ria y para asegurar que sus órganos la ejerzan ajustándose a las - normas legales establecidas, nuestro régimen de derecho prevé - - acciones de carácter jurisdiccional, las cuales dan lugar a un ver - dadero juicio en el que la Administración actúa como parte, ya sea en la fase contenciosa administrativa ó, ente los Tribunales Judi-- ciales de la Federación. Entendemos que la actividad administra-- tiva implica el ejercicio de una función pública, la cual no pue--

de escapar a la sujeción de las leyes que rigen la comunidad, por lo que en el ejercicio de tal actividad no debe faltar la observancia de las leyes, ni debe afectar un derecho o interés legítimo de los administrados, porque en caso de llegar a este extremo; la Administración Pública puede enfrentar una contienda con el particular ante tribunales especializados en la materia, los llamados - Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido se define el contencioso administrativo como "la reclamación que se interpone después de agotada la vía gubernativa contra una resolución dictada por la Administración Pública, - en virtud de sus facultades regladas, y en la cual vulnera un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo. (21)

Igualmente Manuel J. Arganarás define el contencioso administrativo como "el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas - ante los tribunales Judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la Administración Pública por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos, estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa". (22)

De las definiciones anteriores, podemos concluir que contencioso administrativo es la acción o litigio instaurados por un individuo en contra de la Administración Pública, a consecuencia de un acto de la autoridad que le viole un derecho o un interés legítimo, o un interés que tiene en su calidad de gobernado.

(21) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978. pág 152.

(22) J. Arganarás, Manuel. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Editorial Topográfica, Editora Argentina. Buenos Aires, - Argentina. 1955.

Existen diferentes sistemas de jurisdicción de la justicia - Administrativa. El sistema francés confía la impartición de esta justicia administrativa a un órgano especial, situado formalmente dentro del Poder Ejecutivo. El sistema Anglo-americano la confiere a los tribunales ordinarios, o sea a los tribunales del - - fuero común; y el sistema español en el que las cortes son quienes resuelven estas controversias, y por último el sistema germánico que implica la existencia de un organismo encargado de resolver las controversias administrativas con un carácter independiente, tanto de la Administración, como de la Jurisdicción Ordinaria.

El modelo Mexicano de control jurisdiccional de los actos de la Administración toma su ejemplo del Consejo de Estado Francés.

Los tribunales pueden ser de Justicia Retenida o de Jurisdicción Delegada. En cuanto a los primeros son órganos jurisdiccionales cuyas sentencias son más bien proyectos que estén sujetos a revisión posterior del Ministro encargado del Ramo Administrativo al que se refiere el asunto debatido. En tanto, el segundo o de Jurisdicción Delegada, son aquellos que pertenecen al campo de la Administración, desde el punto de vista puramente formal, poseyendo plena autonomía para dictar sus fallos, pero con cierta limitación en la ejecución de los mismos.

Ahora bien, la doctrina administrativa francesa, con respecto a estos tribunales reconoce cuatro formas de contencioso administrativo:

- 1).- De Plena Jurisdicción en el cual el Tribunal Administrativo - está facultado , en principio para revisar los actos de la Administración que lesionen los derechos subjetivos, pudiendo condenar punitivamente a la Administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada, de lo que se puede inferir -- que también tiene la fuerza necesaria para inducir a la Administración a producir un acto de acuerdo con lo que la ley establezca.

2).- De anulación, consiste en la facultad de anular, sin que el Juez Administrativo tenga el poder de reformarlos y de substituirlos con su propia decisión, convirtiéndose sus sentencias en sentencias declarativas, es decir solamente declaran si el acto de la Administración Pública es válido o nulo. Este sistema, por lo que se refiere a nuestro país, se encuentra implícito en el Código Fiscal de la Federación, así como en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, clasificando ambos ordenamientos las razones por la que pueda declararse la nulidad de una resolución ó de un procedimiento administrativo, el primero en su artículo 238 y la segunda en su artículo 80.

También se habla de los sistemas contencioso administrativo de Interpretación y el de Represión. El contencioso de Interpretación se reduce a fijar el sentido jurídico de una Ley o Reglamento que aplica la Administración Pública, ó de un acto. En tanto que el contencioso de Represión es un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

En conclusión tenemos que a partir del 27 de agosto de 1936 en que se expidió la Ley de Justicia Fiscal, se inició una nueva etapa en nuestro país con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación que se inspiró en el ejemplo francés y la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el 26 de febrero de 1971, con vigencia a partir del 17 de julio del mismo año.

Sabiendo las características principales de los Tribunales Contenciosos Administrativos, analicemos el proceso que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en forma breve pero clara y concisa. Tribunal ante el cual se ventilaría, si fuera necesario, la controversia contencioso-administrativa de una resolución recaída al Recurso de Revocación, principal tema de este trabajo, que se presumiera ilegal.

El Tribunal Fiscal de la Federación será competente para conocer entre otras materias; sobre asuntos del Seguro Social; materia Fiscal Federal; Pianas; Pensiones y Prestaciones Sociales de los miembros del Ejército y de la Armada; pensiones civiles, - ya sea a cargo del erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por dependencias del ejecutivo Federal y sobre resoluciones que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los Organismos Públicos Descentralizados; sobre resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales y sobre resoluciones recaídas a los Recursos Administrativos interpuestos en materia Fiscal Federal y por último los asuntos relacionados con los créditos a favor del INFONAVIT.

El Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación es regulado en el Título VI del Código -- Fiscal de la Federación.

La procedencia del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación se presenta contra resoluciones dictadas por la autoridad administrativa federal que se consideren ilegales y por tanto se deseen impugnar. Para que la resolución sea impugnabile en juicio, debe reunir las características de ser definitiva; personal y concreta, causar agravio, constar por escrito a excepción de la Negativa Ficta; y ser nueva. Ejemplo, la resolución definitiva que ponga fin a la fase oficiosa, ésto si el recurso es optativo, ó la que resuelva un recurso administrativo, si el recurso es obligatorio, o siendo optativo se eligió agotarlo primero.

Sustanciación del Procedimiento.

Las formalidades que deben cumplirse para la interposición de

la demanda de nulidad se encuentran establecidas en los artículos- 199, 207 y 208 del Código Fiscal de la Federación, consistentes -- en:

La demanda deberá presentarse por escrito, ya que así como se estableció anteriormente en las formalidades de los Recursos Administrativos, asegura el principio de seguridad jurídica. Toda promoción deberá estar firmada por quien la formula, requisito sin el cual se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital firmando otra persona a su ruego. El escrito de demanda deberá -- contener el nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas, y en caso de que el juicio sea promovido por la -- Autoridad, el domicilio del particular demandado; relación de los -- hechos que den motivo a la demanda; la expresión de los agravios -- que le cause el acto impugnado y el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya. La presentación de la demanda debe ser oportuna, entendiéndose por esto que deberá presentarse como regla general en el plazo de cuarenta y cinco días a excepción de cuando la demanda es interpuesta por la Autoridad, mediante la cual se pretende la nulidad de una resolución favorable al particular, cuya presentación se podrá hacer en los cinco años siguientes.

En los términos del Código Fiscal de la Federación, el juicio se inicia con la interposición de la demanda, que como ya se dijo -- arriba, deberá hacerse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, debiéndose anexar a dicha demanda los siguientes documentos; el documento que acredite la personalidad con que se -- actúa; el documento en que conste la resolución impugnada; constancia de notificación del acto impugnado, las pruebas documentales -- que ofrezca, bajo perna de desechamiento si no se exhibe el docu--

cumento que constituye la base de su acción, o sea la resolución combatida y que se tengan por no ofrecidas las pruebas correspondientes al no exhibirlas. De dicha demanda se correrá traslado a las autoridades responsables, las que estarán obligadas para que la contesten dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. Las pruebas en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser de toda clase, excepto la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

En el auto admisorio, además de mandar correr traslado a las autoridades demandadas, se fijará la fecha y hora para que tenga verificativo la audiencia de Ley. El cierre de Instrucción y la Formulación de alegatos, el Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, al vencerse dicho plazo con o sin alegatos se dictará la sentencia correspondiente. Las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deberán satisfacer el principio de Congruencia, entendiéndose éste en el desenvolvimiento lógico y conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las pretensiones de las partes. La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta y cinco días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción. El Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la Instrucción, cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto, ó formular voto particular razonado.

Los efectos de la sentencia pueden ser: Reconocer la validez de la resolución impugnada; Declarar la nulidad de la resolución-

impugnada; Declarar la nulidad de la resolución impugnada para de terminados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla.

La sustanciación del procedimiento en el juicio de Nulidad que se ha expuesto puede variar cuando:

a).- La demanda que se presente sea incompleta, obscura o irregular, la Sala de Conocimiento, no debe ni admitir, ni desechar la demanda, sino que conforme al artículo 208 último párrafo del Código Fiscal de la Federación, deberá requerir primero al actor para que en un plazo de cinco días aclare, corrija o complete, o subsane su omisión, apercibido de que de lo contrario se desechara la instancia intentada.

b).- En los casos en que se impugne la Negativa Ficta, en cuyo caso el particular cuenta con el derecho de ampliar su demanda, una vez que las autoridades demandadas produzcan su contestación a la misma y señalen los motivos y fundamentos que tomaron en cuenta para emitir su resolución, pudiendo así el particular referirse a dichos motivos y fundamentos, alegando lo que a su derecho convenga y poder ofrecer las pruebas que estime pertinentes, esto trae como consecuencia el diferimiento de la audiencia ya señalada en el auto admisorio.

c).- Cuando se presente un incidente de previo y especial pronunciamiento. Son incidentes de previo y especial pronunciamiento de acuerdo con el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación; la Incompetencia en razón del territorio; la acumulación de autos; Nulidad de Notificaciones; De interrupción por causa de muerte o disolución y la Recusación por causa de Impedimento, cualquiera que sea el caso deberá ser resuelto previamente a la sentencia de fondo.

Por otro lado, el capítulo X, Sección Primera del Código Fiscal de la Federación concretamente en su artículo 242 establece el

el Recurso de Reclamación, el cual procederá contra las resoluciones del Magistrado Instructor que deseche la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten sobreseimiento del juicio o -- aquellos que rechacen la intervención del tercero. La Reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, esta presentación se hará ante la Sala Regional de la cual provenga el acuerdo que se reclama .

Por otro lado, La Segunda Sección del mismo Capítulo X del -- Código Fiscal de la Federación en su artículo 248 contempla la --- existencia del Recurso de Revisión. Este procederá en contra de -- las Resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen so bréseimientos y las sentencias definitivas; por violaciones procesales cometidas dentro del Juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, cuando la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo -- del area correspondiente del Distrito Federal vigente en el momento de su emisión. Este recurso lo interpondrá la autoridad, a trá vez de la Unidad administrativa encargada de su defensa jurídica -- ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva. Este recurso se presentará por escrito -- ante la Sala Regional que dictó la resolución que se recurre, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su -- notificación. En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales, de las entidades federativas coordinadas en -- ingresos federales, el recurso sólo podrá ser inter puesto por la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En caso de que el particular interpusiera amparo Directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante Recurso de -- Revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo

resolverá dicho recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que se decida el amparo.

Con esto concluimos el inciso relativo al Juicio Contencioso y pasamos a analizar otro de los medios de control de la actividad de la Administración Pública Federal.

### 3. Juicio de Amparo.

Como ya se expresó otro de los medios de control de la legalidad de los actos de la Administración, lo constituye el Juicio de Amparo. En la doctrina jurídica Mexicana se ha denominado a este juicio como un procedimiento de jerarquía Constitucional, tendiente a conservar a los individuos en el disfrute de sus derechos fundamentales o garantías individuales consagrados en la propia Constitución Política Mexicana.

En nuestro país tradicionalmente país judicialista, desde el México independiente hasta nuestros tiempos, ha existido la resistencia al establecimiento de los tribunales administrativos, ya que se consideraba suficiente el Juicio de Amparo para controlar los actos de la Administración Pública, empero las experiencias al respecto han mostrado que no hay la interferencia que se suponía entre el juicio de Amparo y el Contencioso Administrativo. Lo anterior, en virtud de que el Juicio de Amparo tiene perfectamente delimitada su naturaleza y competencia, procedimientos y efectos, es decir en el caso del juicio contencioso administrativo se va a revisar la legalidad de los actos de la Administración Pública por un órgano autónomo de esta Administración Pública y que sin embargo, no está fuera de ella.

Por su parte, el Juicio de Amparo es la revisión de la Constitucionalidad de un acto, pero por un Juez Federal, o sea por un órgano jurisdiccional de competencia Federal encuadrado fuera de la Administración Pública y dentro del Poder Judicial Federal al-

que pertenece.

En nuestro país, La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es la que determina las competencias, estructura y organización del Poder Judicial. En materia administrativa, el artículo 44 establece en su inciso B que los Tribunales Colegiados de Circuito serán competentes para conocer de: sentencias o resoluciones dictadas por Tribunales Administrativos ó Judiciales, sean locales o Federales.

Así tenemos que cuando un particular intente el Juicio de Amparo en contra de estas resoluciones deberá acudir al Tribunal competente en amparo directo. El artículo 158 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, "El Juicio de Amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos en las fracciones V inciso b) y VI del artículo 197 Constitucional, procediendo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo. En este sentido las sentencias definitivas o laudos y resoluciones serán las que pongan fin al juicio y que sean contrarias a la letra de la Ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica ó a los principios generales de derecho a falta de Ley aplicable.

En caso de que sea la autoridad la que desee recurrir esas mismas resoluciones podrá hacerlo a través del Recurso de Revisión ante los mismos Tribunales Colegiados de Circuito como lo dispone el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando el amparo directo sea interpuesto por el particular contra la misma resolución, por la cual la autoridad intenta el Recurso de Revisión, éste lo resolverá el Tribunal Colegiado de Circuito en la misma sesión en que se decida el Amparo.

Por último, cuando las sentencias, que en amparo directo -- pronuncien los Tribunales Solegiados de Circuito, decidan sobre -- la Constitucionalidad de una ley federal o local, podrán ser -- recurridas a través del Recurso de Revisión, del cual conoce -- rá la Suprema Corte de Justicia en Pleno. (artículo 11 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Como parte final de este inciso, es pertinente señalar que cuando se intenta impugnar un acto de autoridad mediante el Juicio de Amparo, se presupone que se agotaron previamente los demás recursos ordinarios que la ley establece en contra de dicho acto, cumpliéndose así el principio de definitividad inherente -- al propio Amparo, sin mebargo este principio tiene excepciones -- que también marcará la ley, una de esas excepciones consiste en -- que el acto de autoridad impugnado viole directamente las garan -- tías Constitucionales del gobernado, en cuyo caso procederá di -- rectamente el Juicio de Garantías.

#### B. Recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación.

En nuestra legislación hay una amplísima gama de Recursos -- y aunque cada uno recibe tratamiento y nombres distintos en el fondo son análogos. Tenemos, por ejemplo la Ley de Expropia -- ción, en la cual se contempla el recurso de Revocación en con -- tra de la declaratoria respectiva; la Ley General de Bienes Na -- cionales admite el recurso de Reclamación contra las resolucio -- nes dictadas por el Ejecutivo Federal; así mismo el Código Sa -- nitario prevé la existencia del recurso de inconformidad y el -- recurso de Revisión.

En materia fiscal, el Código Fiscal de la Federación vigen -- desde el primero de enero de 1983, contemplaba tres tipos de -- Recursos que procedían en la fase oficiosa, siendo éstos los --

los siguientes: a).- Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución; b).- Recurso de Revocación ; y c).- Recurso de Nulidad de Notificación.

El 5 de enero de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Derogan disposiciones del Código Fiscal de la Federación, por medio del cual se eliminó del Título V, denominado "De los Recursos Administrativos", el recurso de nulidad de notificaciones que a partir del 15 de enero de 1988 en que entro en vigor el citado Decreto, se contempla como simple trámite de impugnación, sin reunir el carácter de Recurso Administrativo.

En virtud de la anterior reforma, sólo se contemplan ahora como recursos administrativos el Recurso de Revocación y el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, de los cuales, se analizarán en este inciso, sus características principales, así como los requisitos relativos a su interposición, trámite, resolución y efectos.

Genéricamente, y acorde con el principio acogido en la legislación tributaria, corresponde a los propios contribuyentes la determinación de las obligaciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. La Legislación Fiscal señala la fecha o plazos dentro de las cuales habrán de cumplirse dichas obligaciones, ingresando los particulares las cantidades determinadas por las actividades que hubieren realizado. Sin embargo, la determinación de estas obligaciones pueden derivarse también de las facultades de comprobación y determinación que ostenta la autoridad administrativa.

Respecto del plazo en el cual deban cumplirse las obligaciones a cargo de los particulares, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 65 señala que dicho plazo es de un mes siguiente a la

fecha en que surta efectos la notificación de la resolución - que se trate. Ahora bien, una vez determinado el crédito fiscal, ya sea por el propio contribuyente, o por la autoridad administrativa, éste debe satisfacerse dentro del plazo legal establecido, en caso contrario, la autoridad hacendaria procederá a exigir su pago mediante el procedimiento económico-coactivo denominado en la legislación tributaria como procedimiento - administrativo de ejecución, cuyo ejercicio se encuentra reservado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las Administraciones Fiscales Federales y Oficinas Federales de Hacienda, conforme lo dispuesto por el artículo 132, fracción IX del Reglamento Interior de la propia Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1988. -

El procedimiento económico coactivo deberá, como todo acto de autoridad, apegarse en todo momento a las disposiciones de -- Ley.

#### 1. Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El recurso administrativo de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución establecido en el artículo 116 fracción II del Código Fiscal de la Federación es procedente acorde a lo dispuesto por el numeral 118 del propio ordenamiento en las siguientes hipótesis:

I.- Contra actos que exijan el pago de créditos fiscales, - cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora, se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 - del ordenamiento Fiscal en mención.

II.- Contra actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajusta-

tado a la ley.

III.- Contra actos que afecten el interés jurídico de Terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del mismo Código Fiscal Federal.

IV.- Contra actos que determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del mismo Código.

Analizando cada uno de estos supuestos de procedencia veremos: que por lo que toca al primer supuesto, es pertinente recordar -- que un crédito fiscal se extingue por varias causas que son; El Pago; Compensación; Condonación si se habla de multas; Prescripción; Revocación y; Anulación dictados por autoridad competente.

En tal caso, si el crédito fiscal exigido, a través del procedimiento coactivo, se ha extinguido por alguna de las anteriores causales, el particular afectado podrá intentar el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución ante la -- autoridad ejecutora, anexando, desde luego la documentación que acredite fehacientemente la extinción de dicho crédito. Es decir, cuando se alegue que el crédito fiscal que se exige se encuentra pagado, se deberá exhibir la constancia de pago que contenga la impresión de la máquina registradora, la cantidad cubierta y el sello de la oficina autorizada.

Cuando se afirme que una multa impuesta por las autoridades hacendarias ha sido parcial o totalmente condonada por esa misma autoridad, se acompañará a dicho recurso copia autorizada de la condonación referida, debiéndose, desde luego, continuar con el procedimiento administrativo de ejecución, si fuera necesario y en caso de que la condonación haya sido parcial, con el fin de obtener el pago de la cantidad restante, inferior a la exigida inicialmente.

Igualmente sucederá en el caso de que el crédito exigido se-

haya extinguido por revocación dictada por autoridad competente o por su anulación en el procedimiento contencioso administrativo - llevado a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en ambos casos al oponerse, el particular, al procedimiento económico-coactivo, deberá acompañar al mismo copia certificada de las resoluciones ya anotadas.

En el caso de que se alegue que el crédito fiscal que se exigiese ha extinguido por prescripción, entendiéndose por ésta en materia fiscal, a la extinción de las facultades de las autoridades hacendarias, para hacer efectivo un crédito ya determinado por el mero transcurso del tiempo. Al respecto el propio Código Tributario señala en su artículo 146 que todo crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

Entonces, cuando se interponga el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución en contra de un crédito -- extinto por prescripción, se debe anexar al mismo la declaratoria respectiva, de acuerdo con el segundo párrafo del citado artículo 146, o en su defecto los documentos en que se contenga la determinación del crédito fiscal, así como la última gestión de cobro que la autoridad hacendaria haya realizado.

Por lo que se refiere al supuesto de que se pretenda hacer efectivo un crédito fiscal, a cargo de un particular, mayor al -- legalmente exigible, a través del procedimiento económico-coactivo, situación que se presenta muy a menudo cuando cesa la autorización de pago en parcialidades; el particular afectado anexará al Recurso respectivo los documentos acreditantes de los pagos realizados a cuenta del crédito que se está exigiendo, que como consecuencia de los anteriores pagos, éste último será menor.

El segundo supuesto de procedencia contenido en la fracción-II del artículo 118 del Código Fiscal Federal, señala que será -- procedente el recurso de oposición al procedimiento económico- -

coactivo contra actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley. Al respecto, cabe señalar que el mismo ordenamiento tributario señala las formalidades a que deberá sujetarse el procedimiento de ejecución en sus diferentes fases, originando la omisión de alguna de ellas, la posibilidad para el interesado afectado de hacer valer el Recurso de Oposición a dicho Procedimiento por no haberse ajustado a la ley, el cual podrá ejercerse por violaciones cometidas antes de la etapa del remate, hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, excepción hecha, cuando se trata de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material y cuando se pretenda impugnar notificación, en cuyo caso la interposición se computará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo. Si las violaciones tuvieron lugar con posterioridad a la convocatoria para primera almoneda, o bien se tratare de venta de bienes fuera de subasta, el recurso de intentará en contra de la resolución que finque el remate o que autorice la venta fuera de subasta. Cabe señalar, que los bienes exceptuados de embargo quedan contemplados en el artículo 157 del Código Fiscal Federal, los actos de imposible reparación material pueden considerarse como aquellos cuya ejecución impedirá que las cosas vuelvan al estado que guardaban antes de llevarse a cabo ésta.

El tercer supuesto de Procedencia del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Los anteriores recursos administrativos denominados de Oposición de Tercero y de Reclamación de Preferencia contemplados en el Código Fiscal de 1966, abrogado el 31 de diciembre de 1982, quedan comprendidos actualmente en el inciso III del artículo 118

del Código Fiscal Federal vigente como una de las hipótesis en las que el interesado podrá interponer el recurso, motivo de estudio del presente inciso. El primero de ellos constituye la afectación de los intereses de un tercero cuando afirme ser propietario de los bienes o negociaciones embargadas, o bien titular de los derechos embargados. El segundo, cuando un tercero manifieste tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los del fisco federal. El propio Código Fiscal de la Federación en su artículo 149 señala estos créditos preferentes, entre los cuales tenemos a los adeudos garantizados con prenda o hipoteca; alimentos, salarios o sueldos devengados en el último año, o indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en cualquier momento antes de que se finque el remate, se enajeñen fuera de subasta, o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. Mientras que el tercero que afirme tener derecho de preferencia para que se cubran los créditos a su favor sobre los del fisco federal, lo harán valer en cualquier tiempo, pero antes de que se haya aplicado el producto del remate a cubrir el crédito fiscal.

El cuarto y último supuesto de Procedencia para la interposición del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Se podrá interponer dicho recurso en contra de la determinación de valor o avalúo de bienes inmuebles o negociaciones susceptibles de Remate, con los que se pretenda hacer efectivo un crédito fiscal. Este recurso lo podrán ejercer indistintamente el em-

bargado o terceros acreedores, el término para su interposición es de diez días a aquél en que surte efectos la notificación del avalúo que se impugna, debiendo señalar el particular en su interposición, perito de su parte a cualquiera de los valuadores autorizados por Institución de Crédito, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o corredor Público.

Por último, cabe agregar que el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución será improcedente cuando no se reúna alguno de los supuestos regulados por el Código Tributario ya mencionados, o cuando por medio de éste se discuta la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito que se exige, de acuerdo a lo establecido por el artículo 126 del mismo ordenamiento fiscal.

El artículo 121 del Código Fiscal Federal establece que el recurso deberá presentarse ante la autoridad que ejecuto el acto impugnado dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación. A esta regla general las disposiciones arriba analizadas son su excepción. La interposición del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, se encuentra sujeto al principio de definitividad, ya que de acuerdo a lo establecido por el artículo 120 del ordenamiento fiscal multicitado, éste deberá agotarse previamente antes de acudir al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ó 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, en tal caso el afectado podrá acudir directamente al Juicio de Amparo.

Los requisitos Formales para la Interposición de los Recursos Administrativos que se reseñaron en el punto A., inciso L. - -

del presente capítulo son completamente aplicables al de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, los cuales concretamente son:

a).- Señalar por escrito los datos y requisitos establecidos en los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación.

b).- Anexar a dicho escrito los documentos, constancias y - pruebas a que se refiere el artículo 123 del propio ordenamiento fiscal.

c).- Que el acto que se impugne a través de este Recurso, se adecúe a los supuestos de procedibilidad que ordena el artículo - 118 del Código señalado.

d).- Y por último, éste deberá presentarse ante la oficina - ejecutora del acto recurrido.

En cuanto a este último punto, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que con fecha 22 de - marzo de 1988 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, concretamente en su artículo 141 fracción II, determina que se - rdn competentes para tramitar y resolver los recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal de la Federación: Tratándose de la Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, a la Unidad Administrativa de la Secretaría o de las entidades - federativas coordinadas de la que dependa la unidad administrati - va que lleve a cabo la ejecución.

En caso de que se impugne el procedimiento administrativo de Ejecución aplicado por la Administración Fiscal Federal, ella misma será competente para tramitarlo y resolverlo. Igualmente, con - cerá la propia Administración Fiscal Federal, cuando se alegue que el acto administrativo recurrible del citado procedimiento adminis - trativo de ejecución, no fue notificado o lo fue ilegalmente.

Por lo que se refiere a la tramitación y resolución del Recur

so de Oposición que nos ocupa, deberá realizarse conforme a las reglas contenidas en la Sección Quinta, Capítulo I del Título V relativo al trámite y resolución de los recursos.

Agotada la substanciación del recurso por la autoridad competente, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá dictarse resolución y notificarse ésta al recurrente, la que versará únicamente sobre la validez de los actos realizados dentro de dicho procedimiento económico-coactivo.

Como también ya se dijo anteriormente, la presentación de un recurso administrativo, en este caso el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, trae aparejada, si así lo solicita el interesado, la suspensión de la ejecución, siempre y cuando se garantice debidamente el crédito fiscal, a través de las formas establecidas en el artículo 141 del Código Fiscal Federal.

Por último, procederé a señalar los efectos que produce la Resolución del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

I.- Desechar por improcedente el Recurso.

Esta hipótesis se suscita cuando el Recurso intentado no se adecua a alguna de las causales establecidas en el artículo 118 del Código Fiscal Federal para su procedencia, o cuando a través de él se pretenda discutir la validez de la resolución en que se haya determinado el crédito fiscal exigido a través del procedimiento coactivo.

II.- Dejar sin efectos el procedimiento administrativo de ejecución.

Esto ocurrirá cuando el recurrente demuestre a la autoridad competente que el crédito que se le exige, se ha extinguido en alguna de las formas que quedaron señaladas anteriormente.

### III.- Confirmar la validez del procedimiento ejecutivo.

Esta confirmación se presenta cuando el impugnante no logra demostrar que el procedimiento se ha realizado sin ajustarse a las disposiciones legales, ó no compruebe que el crédito fiscal exigido se ha extinguido.

### IV.- Mandar reponer el Procedimiento.

Esto se ordena cuando el recurrente demuestra fehacientemente que el procedimiento no se realizó con apego a las normas establecidas en el Código Tributario, en tal caso se anularán todas las actuaciones posteriores a la diligencia en que se hubiesen presentado las violaciones hechas valer, por lo que el procedimiento se mandará reponer a partir de la actuación inmediata anterior a ésta.

## 2. Nulidad de Notificaciones.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1988 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación, por medio del cual se elimina el anterior Recurso de Nulidad de Notificaciones, que a partir del 15 de enero del mismo año, la impugnación de una notificación omisa o ilegal se hará conjuntamente con el medio de defensa principal, ya sea recurso administrativo e inclusive el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Esta modificación nos da una solución moderna y razonable que permite que una instancia de impugnación se encauce en la secuela general del proceso y facilite a los interesados la interposición de su defensa, acortando tanto la substanciación como la resolución correspondientes.

Antes de entrar de lleno al estudio de la impugnación de Notificaciones, haremos un análisis de los aspectos generales de ellas.

En términos generales, las notificaciones se pueden definir como la acción de comunicar algo que tendrá efectos en el campo del-

derecho.

La notificación en el proceso tributario, según Gonzálo Armenta Calderón, "es el acto por medio del cual y en la forma prevista por la ley se hace del conocimiento de una persona (parte ó terceros) el contenido de una resolución o bien, la realización de un acontecimiento con relevancia en el proceso". (23)

Del concepto anterior se puede inferir que la notificación, en materia tributaria, es el acto administrativo por medio del cual se hace del conocimiento de una persona determinada, siguiendo las formalidades previstas en la ley, una resolución ó acto -- proveniente de la autoridad hacendaria, ya sea que se produzcan dentro o fuera de un procedimiento.

El objeto fundamental de la notificación es permitir que los particulares, al determinárseles una resolución, acto, ó crédito-fiscal por parte de la autoridad, susceptible de afectar sus intereses, conozcan su contenido, estando así, en posibilidad de recurrirlo a través de los medios de defensa que para cada caso dispone expresamente la Ley. Los sujetos que intervienen en las notificaciones son sujetos activos y sujetos pasivos.

Como sujetos activos se pueden nombrar al titular del órgano que ordena la notificación y que actúa en la etapa procesal o fase del procedimiento en que se produce el acto que se notifica, dentro de este sujeto activo encontramos a los sujetos que realizan dicha notificación materialmente. Los ejecutores materiales de la notificación, viene a ser los actuarios o notificadores de las Administraciones Fiscales Federales y de las Oficinas Federales de Hacienda.

El sujeto pasivo, tiene este carácter el sujeto destinatario, como el sujeto receptor que no siempre son los mismos. Se entiende como destinatario a la persona a quien va dirigido el acto ó resolución que se va a notificar, pudiendo ser éstos, los parti-

particulares e incluso los órganos o entidades del Estado a quienes afecte la realización del acto objeto de la notificación. - Por receptor, se deberá entender a la persona con quien se lleve a efecto dicha notificación, es decir quien la recibe físicamente.

Las notificaciones pueden llevarse a cabo en diversas formas, ya sea personalmente, por correo certificado; con acuse de recibo; por correo ordinario, edictos y por estrados como lo establece el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación.

Efectos Principales, Consecuencia de las Notificaciones.

a).- Que el destinatario ó cualquier persona a quien pudiera afectársele en sus derechos, tengan conocimiento del acto dictado por la autoridad.

b).- Como consecuencia, que puedan a partir de ésta, cumplir con la obligación que el acto o resolución les imponga y.

c).- La notificación, nos indica el inicio y terminación de los plazos que se establecen para el ejercicio de los medios de defensa que se otorgan a los administrados.

El fundamento legal de las notificaciones lo encontramos en el artículo 16 Constitucional, en donde además de consagrarse la garantía de fundamentación y motivación, también se consagra la garantía de seguridad jurídica, traduciéndose ésta, en el logro de una verdadera justicia, de la cual no podría hablarse si no se dá a conocer a los particulares el contenido de los actos de autoridad que a ellos se dirigen, para que estén en posibilidad de interponer los medios de defensa que establecen las leyes, si así conviene a sus intereses. En cuanto al surtimiento de efectos de las notificaciones, conforme a lo establecido en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, éstas surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueran hechas.

Las notificaciones por parte de las autoridades administrati-

(23) Armenta Calderón, Gonzálo. Derecho Procesal Fiscal. México -- 1977. pág. 293.

tivas deberán efectuarse conforme a lo establecido en los artículos 136 al 140 del Código Fiscal Federal, ya que la realización de éstas fuera de los días y horas hábiles ó de los legalmente -- habilitados como tales, así como la no observancia de las formalidades a que se encuentran sujetas, puede provocar la nulidad de -- las mismas. De esta manera, cualquier administrado que estime no realizada alguna notificación o aún realizada pero no conforme -- a la Ley, podrá intentar el trámite de impugnación de Notifica -- ciones previsto en la Sección Cuarta del Capítulo I, Título V -- del Código Fiscal de la Federación en los términos siguientes:

La impugnación de las Notificaciones, de conformidad con los artículos 119 y 129 del Código tributario, procederá cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue -- ilegalmente, siempre que se trate de los recurribles conforme a -- los artículos 117 y 118 del mismo ordenamiento. Es decir, que -- sean susceptibles de impugnarse conjuntamente al recurso de revocación ó de oposición al procedimiento administrativo de ejecu -- ción, sujetándose a las siguientes reglas:

a.- Si el particular afirma conocer el acto administrativo -- la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la -- interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, en el que se manifestará la fecha en que se conoció, en caso de que el propio acto también se impugne, los agravios se ex -- presarán conjuntamente con los que se formulen contra la notifica -- ción en un mismo escrito. Esto es mediante un solo escrito po -- drán impugnarse, por ejemplo, tanto la determinación de un crédi -- to fiscal, como la notificación del mismo, en cuyo caso procede -- rá el Recurso de Revocación. O el recurso de Oposición al Proce -- dimiento Administrativo de Ejecución cuando se impugne el Manda -- miento de Ejecución, ya sea en su fase de requerimiento ó embargo, conjuntamente con su notificación.

b).- Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento, interponiendo del recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le deba dar a conocer y el nombre de la persona facultada para tal efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad dará a conocer el acto y la notificación por estrados. El particular tendrá un plazo de cuarenta y cinco días a partir del siguiente al en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo impugnando el acto y su notificación o sólo ésta.

El enunciado anterior es un tanto ambiguo, ilógico e incongruente, en razón de que si el particular afectado niega que se haya realizado la notificación respectiva y consecuentemente desconoce el acto administrativo a él dirigido, es obvio que desconoce también la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto.

Hecha valer la impugnación de la notificación de un acto administrativo, la autoridad competente para resolver, estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de las argumentaciones hechas valer en contra del acto administrativo, en cuanto a los documentos o pruebas que se deban anexar al hacer valer el trámite de la impugnación de las notificaciones, la legislación tributaria es omisa al respecto, sin embargo, es evidente que deberán anexarse el documento en que conste el acto a que se refiere la notificación impugnada y la propia constancia de notificación, siempre que se alegue que ésta se realizó en contravención de las formalidades establecidas por la ley.

Los Efectos de la Resolución que Recaiga a la Impugnación de Notificaciones pueden ser:

a).- La declaración por parte de la autoridad administrativa de la ilegalidad de la notificación, o en su caso, la no existencia de la misma.

Es decir, este efecto se deriva del acreditamiento que el particular realiza ante la autoridad, de que la notificación no fue practicada, ó si se realizó fue contraviniendo las formalidades que para ese efecto señala la Ley Fiscal. La resolución en este sentido, traerá como consecuencia dejar sin efectos las actuaciones hechas en base a la notificación anulada, en tal caso el afectado se ostentará como sabedor del acto administrativo a que se refiere la notificación, desde la fecha en que manifestó conocerla o que se le dió a conocer, desde luego, la autoridad administrativa procederá al estudio de la impugnación del acto administrativo de que se trate.

b).- Confirmación de la legalidad de la notificación efectuada.

Esto se dará cuando el particular no logre demostrar ante la autoridad competente, que aquélla no se hizo o se realizó sin aplicación a las formalidades legales fiscales, trayendo como consecuencia que la autoridad proceda al estudio de la instancia que se hubiese hecho valer en contra del acto administrativo respectivo, excepto cuando se deba desechar dicha instancia por extemporaneidad, como consecuencia lógica de la confirmación de legalidad de la notificación practicada.

Cabe señalar, por último y para cerrar el inciso de Impugnación de las Notificaciones, que de acuerdo con el artículo 138 del Código Fiscal de la Federación, se aplicará una multa a los notificadores, cuando se deje sin efectos una notificación, dicha multa-

será equivalente a diez veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

### 3. Revocación.

El Recurso de Revocación se destaca en el ámbito tributario federal, ya que con él se pretendió coadyuvar al trabajo del Tribunal Fiscal de la Federación, ante el cual llegaban a tramitarse procesos en un número superior a los que podían decidirse en los propios órganos administrativos.

Además de esto, se consideró que la autoridad administrativa debía decidir sobre la legalidad de sus propias resoluciones emitidas en materia fiscal federal, con el fin de corregir los errores en que llegaran a incurrir, salvaguardando con esto, aunque in directamente el principio de seguridad jurídica en beneficio de los administrados de los propios administradores, haciendo efectiva la justicia administrativa pronta y expedita aun cuando no sea impartida por un órgano jurisdiccional.

Pero haremos un estudio y análisis detallado de este recurso en el siguiente y Tercer Capítulo denominado precisamente: "El Recurso de Revocación".

## CAPITULO III.- EL RECURSO DE REVOCACION.

- A. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.
- B. COMPETENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES FISCALES FEDERALES.
- C. EL RECURSO DE REVOCACION EN LA DOCTRINA.
- D. CAUSAS QUE DETERMINAN LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACION.
- E. NATURALEZA DE LA REVOCACION.
  - 1. Carácter optativo del Recurso de Revocación.
  - 2. Quiénes están legalmente capacitados para interponer el Recurso de Revocación.
- F. FORMA EN QUE SE DEBE INTERPONER EL RECURSO DE REVOCACION Y SU TRAMITE.
  - 1. Resolución que pone fin al Recurso de Revocación y sus efectos.

## A. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

La facultad económica-coactiva del Estado es trascendental ya que a través de ella la Administración Pública podrá exigir a los administrados el cumplimiento forzoso de sus obligaciones fiscales, sin necesidad de la intervención del Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional. De acuerdo con la Doctrina, los actos administrativos llevan inherentes a ellos dos condiciones: una de carácter ejecutivo y otra la presunción de validez de dichos actos.

Al respecto, Manuel M. Díez afirma que la ejecutoriedad del acto, "es una facultad condicionada a su existencia misma, una -- propiedad esencial.<sup>(24)</sup> Justificada ésta, según exponen la mayoría de los autores destacados en la materia, por razones derivadas -- del interés general, ya que sin ella se haría imposible la efi -- cacia de la autoridad administrativa.

Luego entonces, producido el acto derivado de la actividad -- jurídica de la Administración Pública y notificado al particular a quien va dirigido, produciéndose en este momento los efectos -- legales de dicho acto, en consecuencia ha de cumplirse su conte -- nido en razón del carácter ejecutivo inherente a él. Este cum -- plimiento puede ser voluntario respecto de la obligación del -- particular o abstenerse de hacerlo, en cuyo caso, la Administra -- ción podrá ejercer su facultad económica-coactiva, a través de -- los medios de coerción que establece la propia ley en tales ca -- sos, permitiéndoles así, hacer cumplir sus determinaciones, -- entre estos medios de coerción encontramos la aplicación de mul -- tas e inclusive hasta el uso de la fuerza pública.

En materia fiscal y tratándose de resoluciones que determi -- nen contribuciones o sus accesorios legales, no solventadas vo -- luntariamente por los obligados, se faculta a las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer efectivo -- dicho cumplimiento de obligaciones, a través del procedimiento -- administrativo de Ejecución.

La facultad económica-coactiva que ejerce la autoridad admi -- nistrativa, a través del procedimiento administrativo de ejecu -- ción ha sido muy discutida desde el siglo pasado, ya que algunos

(24) María Díez, Manuel. El acto Administrativo. Segunda Edición Tipográfica Editora, Argentina, S.A., Buenos Aires, 1961. -- pág. 266.

juristas han considerado que es violatoria de diversos preceptos - Constitucionales, principalmente aquellos que consagran los derechos fundamentales del individuo o sus garantías individuales, al dejarse en manos del acreedor, el administrar justicia por su propia mano y en consecuencia, causar molestia al administrado en su persona y bienes sin que se tramite juicio alguno ante tribunal -- competente. El maestro Gabino Praga manifiesta que está convenido de la absoluta necesidad de que el Poder Administrativo sea -- el que tenga en sus manos la posibilidad de hacer efectivos los -- impuestos, pues de otra manera el Estado se vería en apuros para -- realizar las atribuciones que le están encomendadas.

En este sentido, destaca la tesis del Ministro Ignacio L. -- Vallarta, al sostener que es necesario que la autoridad administrativa cuente con un medio coercivo para poder 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. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado la constitucionalidad del procedimiento administrativo -- de ejecución siempre y cuando cumpla con la garantía de audiencia, fundamentación y motivación.

Como se mencionó en el punto B inciso 1. del Capítulo II del presente trabajo, las obligaciones fiscales serán determinadas -- por los propios contribuyentes, ó por las autoridades administrativas, obligaciones que se deberán cumplir dentro de los plazos -- señalados por la ley respectiva. En el caso de que esta determinación se realice por la Autoridad Fiscal, el plazo, de acuerdo -- con el artículo 65 del Código Fiscal de la Federación, para cumplir con estas obligaciones será de un mes siguiente a la fecha -- en que surta efectos la notificación de la resolución que se determina. Cuando dichas obligaciones no se cumplan en el plazo legal -- establecido ó no se manifieste por parte del particular que fue --

ron impugnadas, a través de un medio de defensa legalmente establecido, la autoridad respectiva podrá hacer uso de su facultad-económica-coactiva para exigir el cumplimiento de las obligaciones por medio del procedimiento administrativo de ejecución, el cual se detallará enseguida.

#### Requerimiento.

El inicio del procedimiento administrativo de ejecución es la diligencia de Requerimiento de pago de las contribuciones y sus accesorios legales determinados. Para tal efecto, el Titular de la oficina competente deberá expedir un Mandamiento de Ejecución, en el cual se asentará el nombre de la persona que deba ser requerida, el importe y concepto del crédito fiscal exigible, -- asentándose además el nombre del ejecutor que procederá en cumplimiento de dicho Mandamiento, a requerir al contribuyente moroso, -- el pago del crédito fiscal correspondiente así como sus accesorios legales. La diligencia de requerimiento de pago deberá entenderse en forma personal con el deudor, en su domicilio, en caso de -- ausencia del deudor se llevará a cabo con su representante legal-debidamente acreditado. Desde luego, que el Mandamiento de Ejecución referido deberá llenar los requisitos y formalidades que establezca la ley correspondiente, debiendo sustentar las garantías de motivación y fundamentación consagradas en nuestra Constitución Política, además deberá ir firmado por la autoridad que lo emite, la que por supuesto estará facultada por la ley para -- tal efecto.

#### Embargo.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, en caso de no hacerse el pago en la misma diligencia de requerimiento, sea directamente por el deudor, ó -- por el deudor solidario se procederá como sigue:

a).- A embargar bienes suficientes, que al rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o al adjudicarlos en favor del Fisco cubran el importe del crédito y sus accesorios legales, ó.

b).- A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y sus accesorios legales correspondientes.

La diligencia de Embargo se sujetará a las reglas siguientes:

El ejecutor designado por el Jefe de la Oficina exactora se constituirá en el domicilio del deudor y procederá a la diligencia de Requerimiento y Embargo directamente con el deudor, si éste no se encontrara, el ejecutor le dejará citatorio en el domicilio para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio y en su defecto con un vecino. De esta diligencia se levantará acta pormenorizada que contendrá los siguientes requisitos ; deberá constar por escrito, señalar la autoridad que la emite, expresando el propósito de que se trata y ostentar la firma del funcionario competente, de esta acta se le entregará copia a la persona con quien se entienda dicha diligencia.

El deudor, su representante legal, o la persona con quien se entienda la diligencia de embargo tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, sujetándose al orden establecido en el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, el mismo ejecutor podrá hacer el señalamiento de los bienes a embargar, sin sujetarse al orden preestablecido, cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia no designe bienes suficientes a juicio del ejecutor, o no haya seguido el orden establecido en el numeral 155 mencionado. Igualmente, el ejecutor podrá hacer la designación de bienes susceptibles de em--

bargo, cuando el deudor teniendo otros bienes, señale los ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, bienes que ya tengan algún gravamen real o algún embargo anterior o bien, señale bienes de fácil descomposición, deterioro o materias inflamables.

El ejecutor deberá abstenerse de que los siguientes bienes -- sean embargados: El Lecho cotidiano y los vestidos del deudor y -- de sus familiares, los muebles de uso indispensable del deudor y -- sus familiares, no siendo de lujo a juicio del propio ejecutor; -- los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para -- el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el -- deudor, etcétera. (artículo 157 del Código Fiscal Federal)

La persona con quien se entienda la diligencia de embargo podrá designar dos testigos, en caso de que no lo hiciera, o que al terminar la diligencia los testigos designados se negaran a firmar, ésto se hará constar por el ejecutor en el acta respectiva, -- sin que tales circunstancias afecten la legalidad del acto.

Los bienes o negociaciones embargados se dejarán bajo la guarda y custodia de los depositarios necesarios, los cuales, el jefe de la oficina ejecutora, bajo su responsabilidad, nombrará y removerá libremente. En los embargos de bienes raíces o negociaciones, los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja y las facultades y obligaciones señaladas en los artículos 165, 166 y 167 del Código Tributario Federal, la responsabilidad de los depositarios cesa con la entrega de los bienes embargados a satisfacción de las autoridades fiscales.

En los casos de que el depositario de los bienes embargados -- no haya sido nombrado por el Jefe de la Oficina exactora, éste podrá ser designado por el mismo ejecutor, pudiendo recaer el nombramiento en el ejecutado.

El embargo de bienes raíces, derechos reales o de negociaciones de cualquier género se inscribirá en el registro público co --

respondiente en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate.

#### Notificación del Embargo a los deudores del Embargado

El embargo de créditos será notificado directamente por la oficina ejecutora a los deudores del embargado, con el fin de que no hagan el pago de las cantidades adeudadas a éste, sino a la caja de la citada oficina, apercibidos de que al hacer caso omiso a esta disposición, deberán hacer pago doble por desobediencia. Por otro lado, se cancelará la inscripción en el Régistro Público, si en cumplimiento del párrafo anterior, se paga un crédito cuya cancelación deba anotarse en el Régistro Público correspondiente, la oficina ejecutora requerirá al titular de los créditos embargados para que dentro de los cinco días siguientes a la notificación, firme la escritura de pago y cancelación o el documento en que deba constar el finiquito. En caso de rebeldía por parte del titular de los créditos embargados en el plazo ya establecido, el jefe de la oficina ejecutora firmará por él.

Si el embargo se traba sobre bienes muebles, el ejecutor deberá describirlos en el acta correspondiente, anotando las características de cada uno de ellos y de sus componentes y en su caso cantidad, peso o medida de acuerdo a su naturaleza. Tratándose de dinero, metales preciosos, alhajas y valores mobiliarios deberán entregarse a la oficina ejecutora por el depositario y previo inventario dentro de las veinticuatro horas siguientes. Las sumas de dinero, objeto del embargo, se aplicarán a cubrir el importe del crédito fiscal al recibirse en la caja de la oficina ejecutora.

#### Remate.

La base para la enajenación de los bienes muebles e inmuebles será el avalúo y para negociaciones el avalúo pericial, --

salvo los casos que autoriza el Código Fiscal de la Federación -- toda enajenación se hará en subasta pública, que se llevará a efecto en el local de la oficina ejecutora. Será procedente la enajenación de los bienes embargados, cuando haya quedado firme la resolución ~~confirmatoria~~ del acto impugnado, en caso de que se hubiera hecho valer algún medio de defensa, o bien cuando un embargo precautorio se convierta en definitivo en consecuencia de la exigibilidad de un crédito o créditos fiscales a cargo del deudor.

El remate de los bienes embargados deberá ser convocado para una fecha siguiente dentro de los treinta días, a aquélla en que se determinó el precio que deberá servir de base. La convocatoria para remate se hará por lo menos diez días antes de éste, de este modo se pueden ofrecer posturas legales, entendiéndose por postura legal, la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate.

Cuando no se finque el remate en la primera almoneda se fijará nueva fecha y hora para que dentro de los quince días siguientes se lleve a cabo la segunda almoneda, siendo la base para el remate el veinte por ciento menos de la cantidad señalada en la primera almoneda.

Por último la enajenación fuera de remate procede cuando el embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen, o adjudiquen los bienes a favor del fisco; cuando se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro -- o sean materiales inflamables; y se trate de bienes que habiéndose salido a remate en primera almoneda no se hubieren presentado postores. El producto obtenido del remate, o adjudicación de los bienes al fisco se aplicará a cubrir el crédito fiscal, cubriendo primeramente los gastos de ejecución, recargos, multas y la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la

### Federación.

Para concluir con este inciso, es pertinente señalar que el embargo podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la oficina ejecutora estime que los bienes embargados y rematados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales exigibles.

### B. COMPETENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES FISCALES FEDERALES.

Durante los primeros tres años de la década de los 70s, toda la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ha venido remodelando, esta acción esencialmente se propuso iniciar un permanente proceso en marcha de actualización y modernización del aparato tributario, acordes a las nuevas situaciones planteadas por el alto desarrollo económico y social del país.

El 13 de junio de 1973 por Decreto Presidencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, se establecieron mecanismos mediante los cuales se creaba una estructura tributaria diferente, las entonces llamadas Administraciones Fiscales Regionales en diversas zonas del país. Este establecimiento implicó desconcentrar estructuras y funciones que hacían posible atender las necesidades del contribuyente en el lugar donde se originaban, así mismo, con ello quedó establecido un nuevo concepto operativo, que comprendió a toda la Subsecretaría de Ingresos, Subsecretaría de la cual dependen precisamente las Administraciones Fiscales, consistente en funcionar por áreas de trabajo, en lugar de hacerlo por el tradicional sistema de impuestos, lo que impedía la agilidad en la resolución de los asuntos, entorpeciendo los fines de la política fiscal.

A partir de entonces, el proceso de actualización y moderación del aparato tributario ha continuado hasta la fecha. El establecimiento de los órganos desconcentrados dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que en su inicio se denominaron Administraciones Fiscales Regionales, a las cuales a partir de la expedición y publicación del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría el 22 de marzo de 1988, se les enuncia como Administraciones Fiscales Federales, tuvo varios objetivos en base a la reforma administrativa y a la reforma fiscal y que en esencia hasta ahora siguen siendo:

1.- Contribuir con el sistema fiscal para allegarle recursos financieros al Gobierno Nacional. Alcanzar este objetivo Central requiere de una eficaz administración que garantice un alto índice de cumplimiento de las obligaciones por parte del contribuyente.

2.- Lograr el máximo cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes y retenedores de impuestos federales.

3.- Aplicar, ante los contribuyentes, una administración tributaria más ágil y más simple.

4.- Incrementar la Recaudación y Disminuir la evasión fiscal.

5.- Fortalecer los sistemas de control para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

6.- Mantener un control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, a través de la fiscalización.

7.- Consolidar y desarrollar el Proceso de Regionalización de la Administración tributaria.

Actualmente, la competencia de las Administraciones Fiscales Federales se enumeran en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de

Federación el 22 de marzo de 1988. que en su artículo 128 dispone: "La Secretaría, para el mejor desempeño de sus facultades contará con Unidades Administrativas Regionales, en el número, con la circunscripción territorial y en la sede que se fije en los acuerdos del Secretario.

Dentro de estas unidades Administrativas Regionales, tenemos a las Coordinaciones de Administraciones Fiscales que precisamente son las unidades de las que dependen directamente las Administraciones Fiscales, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda. Entre las facultades más importantes de las Coordinaciones tenemos entre otras y de acuerdo con el artículo 130 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las siguientes:

I.- Proponer para aprobación superior el Programa Operativo Anual a que se sujetarán sus actividades integrando el programa operacional anual de las Administraciones Fiscales Federales de su circunscripción territorial, así como proponer su anteproyecto de presupuesto y los de las citadas Administraciones Fiscales Federales.

II.- Proporcionar a la Subsecretaría de Ingresos, con la periodicidad que se requiera, la información de los avances en la ejecución del Programa Operativo Anual.

III.- Dirigir, supervisar y coordinar, la operación y ejecución de los programas de las Administraciones Fiscales Federales.

IV.- Asignar los recursos materiales y el personal requerido por las Administraciones Fiscales Federales.

V.- Participar en la implantación de los sistemas, métodos y procedimientos de operación y supervisar la ejecución de los programas en las materias de competencia de las Administraciones Fiscales Federales.

El número, nombre y sede de las Coordinaciones de Administración Fiscal se encuentra determinado en el apartado B del mismo --

artículo 130 antes citado.

En cuanto a la Competencia de las Administraciones Fiscales - Federales, el artículo 131 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispone que compete a las Administraciones Fiscales Federales, dentro de su circunscripción territorial, en los términos y con las excepciones, número, nombre y estructura- ejercer las siguientes facultades:

1.- Aplicar la política, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, establecidos por las unidades administrativas competentes de la Subsecretaría de Ingresos, a lo que estarán adscritas.

2.- Llevar y mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes en lo relativo a su circunscripción territorial, así como ordenar y practicar visitas de verificación del cumplimiento de obligaciones en esta materia y suministrar a la Dirección General de Recaudación, los datos e informes necesarios para integrar el Registro Federal de Contribuyentes relativo a todo el país.

3.- Recaudar, directamente o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones, aprovechamientos y productos federales, con excepción a los impuestos al comercio exterior, y derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos en materia de importación y exportación.

4.- Concentrar en la Tesorería de la Federación los ingresos-recaudados, así como efectuar los pagos que tengan radicados y rendir la cuenta del movimiento de fondos y valores.

5.- Recibir de los particulares las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y que conforme a las mismas no deban presentarse ante otras autoridades fiscales.

6.- Vigilar que los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, aprovechamientos y

y sus accesorios, cumplan con la obligación de presentar declaraciones con excepción de las aludidas en el punto tres. Deberá -- exigir, además la presentación de declaraciones, avisos y documentos cuando los obligados no lo hagan en los plazos respectivos y, -- simultánea o sucesivamente, hacer efectiva una cantidad igual a la determinada en la última o en cualquiera de las seis últimas de -- claraciones de que se trate o a la que resulte de la determinada -- por la autoridad; practicar el embargo precautorio de los bienes -- o de la negociación del contribuyente; e imponer la multa que co-- rresponda.

7.- Notificar cuando corresponda, las resoluciones que deter-- minan créditos fiscales, citatorios, requerimientos, solicitudes-- de informes y otros actos administrativos que se les encomienden, -- así como aquellos que emitan conforme a su propia competencia. I -- gualmente, llevará a cabo el procedimiento administrativo de eje-- cución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los -- contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así -- como las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal, -- inclusive las fianzas a favor de la Federación, otorgadas para -- garantizar créditos fiscales a cargo de terceros; y enajenar fue-- ra de remate bienes embargados de fácil descomposición o deterio-- ro.

8.- Recibir el pago, notificar y, en su caso, llevar el pro-- cedimiento administrativo de ejecución respecto de créditos fis -- cales cuando se lo soliciten las autoridades competentes de la -- Dirección General de Aduanas y las Aduanas.

9.- Determinar y cobrar a los contribuyentes, responsables -- solidarios y demás obligados, las diferencias por errores aritmé-- ticos en las declaraciones, así como el monto de los recargos, -- gastos de ejecución, honorarios y gastos extraordinarios que se -- causen en los procedimiento de ejecución, y hacer efectivo el im-

porte de los cheques no pagados de inmediato y de las indemnizaciones correspondientes.

10.- Depurar y cancelar los créditos fiscales a favor de la -- Federación observando los lineamientos y requisitos señalados por -- las autoridades competentes; Tramitar y resolver las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco, o cuando -- legalmente así proceda; así como reconocer la existencia de crédi -- tos en contra de éste para efecto de compensación y resolver so -- bre la procedencia de compensaciones efectuadas, en la materia de -- su competencia.

11.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorias, -- inspecciones, y verificaciones, así como realizar los demás actos -- que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cum -- plimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables -- solidarios y demás obligados en materia de impuestos, derechos, -- contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de -- carácter federal, y ejercer estas mismas facultades para cerciorar -- se del cumplimiento de las disposiciones sobre el control de cambios, así mismo dirigirá a los auditores, inspectores, verificadores, no -- tificadores y ejecutores que les sean adscritos.

12.- Comunicar los resultados obtenidos en la revisión de de -- claraciones de los contribuyentes, y de dictámenes formulados por -- contadores públicos registrados, así como de las visitas domicilia -- rias, auditorías, inspecciones, verificaciones y demás actos de -- comprobación, a los organismos fiscales autónomos competentes para -- determinar créditos fiscales o a las autoridades facultadas para -- imponer sanciones por infracciones al régimen de control de cam -- bios, aportándoles los datos y elementos necesarios para que di -- chas autoridades y organismos ejerzan sus facultades. Además, re -- cibirá de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obli -- gados, las inconformidades que formulen y las pruebas que ofrezcan,

en relación con los hechos asentados en el acta final de visita domiciliaria que se levante, estudiarlas y tomarlas en cuenta, en su caso, al determinar los créditos fiscales correspondientes.

13.- Determinar los impuestos y sus accesorios de carácter federal, a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, excepto los impuestos al comercio exterior, así como determinar los derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios que no estén señalados como de la competencia de otra unidad administrativa de la Secretaría o de otra Secretaría de Estado. También impondrá las multas por infracción a las disposiciones fiscales, en la materia de su competencia, -- así como condonar las multas que impongan y las impuestas por las unidades administrativas que de ellas dependan.

14.- Autorizar el pago diferido o en parcialidades de los -- créditos fiscales en las materias de su competencia, mediante garantía de su importe y accesorios legales, así como resolver sobre las solicitudes de dispensa de la garantía del interés fiscal, previo acuerdo de la Procuraduría Fiscal de la Federación o de la Subprocuraduría Fiscal Regional, en su caso, cuando el crédito -- impugnado en el recurso sea conexo a otro que esté controvertido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

15.- Resolver los recursos administrativos de su competencia. Declarando la prescripción de los créditos fiscales y extinción de facultades de la autoridad fiscal para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios y para imponer multas en relación con los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y sus accesorios de carácter federal, excepción hecha de lo relativo a impuestos al comercio exterior, etc.

16.- Orientar a los contribuyentes respecto al cumplimiento de las disposiciones fiscales; al calendario de aplicación de las

mismas y a los procedimientos y formas para su debida observancia en la materia de su competencia.

17.- Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación por conducto de la Subprocuraduría Fiscal Regional de su circunscripción territorial, de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones. Y por último, coordinarse en materia de su competencia, con las demás unidades administrativas regionales de la Secretaría y con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades.

El número y nombre de las Administraciones Fiscales Regionales ahora Fiscales Federales se contemplan en el apartado C del artículo 131 citado. Cada Administración Fiscal Federal estará a cargo de un Administrador Fiscal Federal que será auxiliado por los Subadministradores de Auditoría y Revisión Fiscal "1" y "2"; de Servicios y asistencia al Contribuyente; y de Recaudación, por los Jefes y Subjefes de las Oficinas Federales de Hacienda Principales; por los Jefes de las Oficinas Federales de Hacienda Subalternas y de las Agencias; y por los Jefes de los Departamentos de Auditoría Fiscal "1", "2", "3" y "4" y de Servicios y asistencia al Contribuyente "1", "2" y "3", así como por los auditores, inspectores, verificadores, notificadores y ejecutores que sean necesarios.

Por lo que toca a las Administraciones Fiscales Federales en el Norte, Centro, Sur y Oriente del Distrito Federal y en Tlaxcala, Estado de México, estarán a cargo de un Administrador Fiscal Federal que será auxiliado, por los Subadministradores Generales de Auditoría y Revisión Fiscal, y de Recaudación; los Subadministradores de Auditoría y Revisión Fiscal "1", "2" y "3", de Planeación, Control y Capacitación; de Servicios y Asistencia al

Contribuyente; por el Subdirector Administrativo, por los Jefes - de los Departamentos de Revisión de Declaraciones; de Revisión de Dictámenes; de Liquidación de Declaraciones y Dictámenes; de Auditoría Intermedia "1" y "2" de Auditoría Fiscal "1" y "2" de - - liquidación de Actas "1" y "2"; de Servicios al Contribuyente; de Asistencia al Contribuyente; de Recursos Administrativos; y de Verificación, así como por los Jefes y Subjefes de las Oficinas --- Federales de Hacienda Principales; por los Jefes de las Oficinas Federales de Hacienda Subalternas y de las Agencias de su circunscripción territorial, así como los auditores, inspectores verificadores, notificadores y ejecutores que sean necesarios.

En cuanto a la competencia en materia de Recursos Administrativos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su Capítulo XI, artículo 141 establece:

Serán competentes para tramitar y resolver los recursos administrativos contemplados en el Código Fiscal de la Federación:

I.- Cuando se trate de Recurso de Revocación.

a).- La dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente, en caso de que se controviertan resoluciones dictadas -- por dicha Dirección General, por la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal, o por las unidades administrativas que integran dichas Direcciones Generales y la Dirección de Recursos -- de Revocación, cuando se impugnen resoluciones dictadas por las unidades administrativas que dependan de las citadas Direcciones Generales. La Tesorería de la Federación cuando se controvier-- tan resoluciones dictadas por las unidades administrativas que -- le integran.

b).- La Dirección General de Aduanas: cuando se impugnen re-- soluciones dictadas por la propia Dirección General de Aduanas -- o por las unidades administrativas que la integran, incluidas --

las Aduanas y la Dirección de Procedimientos Legales cuando se - controviertan resoluciones dictadas por las unidades administrativas que dependan de la citada Dirección General.

c).- La Procuraduría Fiscal de la Federación, la Segunda - Subprocuraduría Fiscal, la Dirección de Asuntos Laborales y Administrativos o las Subprocuradurías Fiscales Regionales en su - caso, cuando se controviertan multas de su respectiva competencia, cuando se alegue que un acto administrativo impugnado mediante el recurso de revocación, no fue notificado o que lo fue ilegalmente será competente la unidad administrativa que, conforme a los incisos anteriores, lo sea para conocer del recurso contra dicho - acto.

II.- Tratándose de la Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución:

La unidad administrativa de la Secretaría o de las entidades federativas coordinadas de la que dependa la unidad administrativa que lleve a cabo la ejecución.

En cuanto a la competencia de las Administraciones Fiscales Federales en materia de Recursos Administrativos, de acuerdo con el mismo artículo 141 conocerán:

Del Recurso De revocación cuando se controviertan sus propias resoluciones.

Del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, cuando se impugne el procedimiento económico-coactivo realizado por ella misma. Además, cuando se alegue que un acto - administrativo recurrible del citado procedimiento administrativo de ejecución, no fue notificado o lo fue ilegalmente, también será competente la unidad administrativa señalada.

Conociendo ya, las funciones de las Administraciones Fiscales Federales y su competencia para la resolución de los Recursos

Administrativos, entremos de lleno al estudio de uno de esos Recursos: "El Recurso de Revocación".

### C. EL RECURSO DE REVOCACION EN LA DOCTRINA.

El rasgo característico del Recurso de Revocación, coincide de la doctrina jurídica, lo constituye el hecho de que su resolución queda a cargo de la misma autoridad que dictó el acto impugnado. Iniciemos pues, el estudio de este Recurso Administrativo con la exposición de algunas definiciones que al respecto han emitido diversos tratadistas.

El maestro Manuel María Díez considera que "la Revocación tiene como finalidad, eliminar un acto del mundo jurídico y por consiguiente, también los efectos producidos por él mismo con objeto de volver a la situación jurídica anterior. Por tanto, es necesario un nuevo y distinto acto volitivo dirigido a la eliminación de los efectos del acto de volición anterior; tendrá autonomía propia, formal y sustancial y producirá efectos jurídicos por sí solo, como acto administrativo". (25)

Gordillo afirma, en el sentido original del término y doctrinariamente correcto, "el Recurso de Revocación sería aquél presentado ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque por contrario imperio, o sea, el recurso es resuelto por el mismo órgano que dictó el acto impugnado".

Por su parte el tratadista Miguel Marienhoff, sostiene que el Recurso de Revocación "es la petición que se le hace a la misma autoridad que emitió el acto, a fin de que lo modifique o lo deje sin efecto. Pero la autoridad a la cual se recurre puede ó no modificar ó extinguir el acto; o bien, puede confirmarlo dejándolo como está". (26)

(25) María Díez, Manuel. op. cit. n.º. 235.

El administrativista Andrés Serra Rojas apunta que la - - Revocación Administrativa "es una manifestación de voluntad de la Administración Pública, unilateral, constitutiva y extintiva de - la vida jurídica, en forma paracial o total de actos administra - tivos anteriores, constituidos legalmente, fundados en motivos -- de mera oportunidad. El acto revocatorio, añade este autor, eli - mina de la vida jurídica un acto administrativo válido e introdu - ce una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de interés general". (27)

El español Carlos García Oviedo distingue entre la anulación y la Revocación, señalando que ambos hechos implican la termina - ción del acto, sólo que la revocación se refiere a un acto válido que causas sobrevénidas lo eliminan de la vida jurídica, precisando que ésta puede darse por el propio órgano que produjo el acue - do, como por otro de la misma entidad que ejerza sobre aquél - - funciones revisoras jerárquicas". (28)

(29)

Por su parte los autores Jorge Olivera Toro y Enrique Sayag -  
gués<sup>(30)</sup> coinciden en afirmar que la Revocación es una de las formas - de extinción del acto administrativo.

En último término, el Tratadista Gabino Fraga ha sostenido - que "la Revocación es el retiro unilateral de un acto válido y efi - caz, por un motivo superveniente".

Después de haber señalado algunos conceptos de lo que para -- diferentes tratadistas significa el Recurso de Revocación, pode - mos concluir que en razón a la revocación es retirado del campo -- del Derecho, todo acto administrativo que agravie a un particular

(26) Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo - I, Ediciones Glem, Buenos Aires, 1965. pág. 640.

(27) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Po -- rruá. Tomo II. México 1981. pág. 359.

trayendo como consecuencia lógica que cesen los efectos del mismo, siendo la propia autoridad que lo emitió la que haga ese retiro.

A lo anterior podemos agregar que si bien es cierto que la -- autoridad administrativa es la que resuelve el Recurso de Revoca-- ción, también lo es que esta autoridad no siempre es la misma que emitió el acto impugnado, al respecto el maestro Algonso Nava Ne -- grete opina, que en virtud de la autoridad que los resuelve, estos recursos pueden clasificarse en dos tipos: "Los que conoce y re -- suelve la autoridad autora de los actos impugnados; y los que co -- noce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárqui -- camente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano admi -- nistrativo especial; llamando a los primeros, recursos de reconsi -- deración y recursos de revisión a los segundos. Atiende a esta -- separación a la actitud de reconsiderar el acto propio y revisar -- el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio -- formado primeramente sobre un acto y a prever lo hecho por otra -- para rectificar o confirmarlo". (32)

Conforme a lo anterior, podemos decir que el Recurso de Revo -- cación es un medio impugnativo a través del cual el recurrente ob -- tiene de la propia Administración un análisis de sus actos, a la -- luz de los elementos aportados por el promovente en apoyo de su -- pretensión, aunque no sea precisamente el órgano responsable de -- ellos quien resuelva el recurso mediante su confirmación, modifica -- ción, revocación o anulación.

Cabe señalar, para finalizar el presente punto, que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha considerado al Recurso de Revocación, en el ámbito de su naturaleza jurídica, como un me --

- (28) García Oviedo, Carlos. Instituciones de Derecho Administrativo. Sevilla 1927. pág. 255.  
 (29) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 3a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1972. pág. 179.

mecanismo de auto-control de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa, que se realiza a instancia de parte interesada, para obtener en los términos legales, de la propia autoridad -- una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque o reforme, en caso de encontrar acreditada su ilegalidad, o -- bien, proceda a confirmarlo por estar ajustado a derecho.

#### D. CAUSAS QUE DETERMINAN LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACION.

Las causas que determinan, generalmente, la procedencia de estos recursos, lo constituyen la:

a).- Falta de competencia del funcionario ó del órgano para determinar créditos fiscales. Lo anterior implica, la carencia de facultades o falta de competencia de la autoridad en sí misma y la del funcionario en lo particular, a pesar del conocido principio, - las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente les faculta la ley, en esta materia puede resultar inequívoco que el organismo de la Administración tenga atribuciones para determinar créditos y ocurrir, sin embargo que el documento donde el acto se exprese, lo firme un funcionario sin facultades para autorizarlo.

b).- La Falta de motivación o fundamentación del acto que se combate, al respecto es aplicable la tésis jurisprudencial que a -- continuación se transcribe y la cual nos señala que "De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad - debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalar-

(30) Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. o. g. 516.

(31) Fraga, Gabino. op. cit. pág. 304.

se con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se haya tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario; además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir - que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas". (33)

Por otro lado, el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación vigente señala que el Recurso de Revocación procederá contra resoluciones definitivas que:

I.- Determinen contribuciones o accesorios.

Esta primera causal implica la facultad de determinación por parte de las autoridades fiscales, veamos pues, en que consiste esta facultad. Es evidente que el Estado necesita recursos que le permitan solventar las necesidades y satisfactores que el país exige, en tal virtud la Constitución Política Mexicana establece a los gobernados, la obligación de contribuir al gasto público, otorgando al Estado la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el referido gasto público, sin embargo es indispensable que esta facultad se ejerza siempre a través de la Ley, es decir que las contribuciones determinadas se consignan en ella, a fin de que puedan ser recaudadas. La actividad tributaria del Estado consiste en poder recaudar las contribuciones establecidas - cuando se ha producido el hecho generador de las mismas, en nuestro sistema, esta actividad propia del Poder Ejecutivo, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es ejercida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejercicio consignado en forma expresa por el artículo 31 fracción II de la referida Ley.

Asimismo, el Código Fiscal de la Federación vigente, también - hace referencia a dicha actividad, concretamente en su numeral 40.-

(32) Nava Negrete, Alfonso.-Derecho Procesal Administrativo.-Editorial Porrúa, S.A. México, 1953. pág. 103.

párrafo segundo, en el cual se establece que "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 y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice".

Es congruente que para poder realizar dicha recaudación esta Secretaría necesitará ejercer, a través de sus distintas unidades administrativas las funciones que le correspondan de acuerdo con su Reglamento Interior, distinguiéndose dentro de estas funciones la actividad fiscalizadora que en términos generales se puede desglosar en dos fases: la de comprobación del exacto cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de los contribuyentes, y como consecuencia de ésta; La determinación de las contribuciones omitidas de carácter federal y sus accesorios legales.

En el mismo orden de ideas, podemos decir que la Determinación puede ser un acto jurídico del sujeto pasivo de la relación tributaria (autodeterminación), o bien como un acto administrativo derivado de la actuación de la autoridad hacendaria. Es decir, en nuestro sistema impositivo no se puede considerar a la facultad de determinación como exclusiva de las autoridades fiscales, ya que el propio Código Fiscal de la Federación establece el ya mencionado principio de autodeterminación en su artículo 6o. párrafo tercero, el cual señala que "Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, con las excepciones de ley".

En cuanto a la facultad de Determinación ejercida por la autoridad fiscal, ésta podrá ejercerse en los supuestos en que la ley expresamente lo disponga, fijando el monto de las contribuciones a cargo de los particulares, los cuales están obligados para tal efecto, proporcionar toda la documentación respectiva que se encuentre en su poder, un ejemplo típico de lo anterior es la determina-

de la cuota fija para los Contribuyentes Menores. También podrán ejercer esta actividad, cuando los propios contribuyentes no hayan cumplido inicialmente con la obligación de determinar y enterar al fisco federal las contribuciones causadas total o parcialmente.

En este último caso, la autoridad fiscal estará facultada para llevar a cabo, antes de la determinación, una serie de actuaciones encaminadas a verificar si cierta obligación a cargo de un contribuyente ha sido incumplida, estas actuaciones pueden consistir en la práctica de visitas domiciliarias, análisis de declaraciones, solicitud de informes a funcionarios públicos, fedatarios, etcétera. Después de haber realizado los anteriores actos, desprendiéndose de su resultado que efectivamente existió incumplimiento a las disposiciones fiscales y como consecuencia la omisión en el pago -- total o parcial de alguna contribución, la Autoridad Fiscal procederá de oficio a la determinación de la obligación omitida. En este caso la DETERMINACION no será otra cosa que: La fijación en cantidad líquida, que constituye el monto total del crédito omitido, así como de sus accesorios legales, ya sean recargos, multas, etcétera, por Autoridad Competente.

Por último, veremos en que casos procede la Determinación Presuntiva de la utilidad Fiscal, así como el valor de los actos o actividades por los que se deban pagar contribuciones. No solamente por el incumplimiento en el pago de contribuciones, la autoridad fiscal hará ejercer su facultad de determinación, así tenemos que dicha autoridad podrá determinar presuntivamente la utilidad fiscal, o el valor de los actos o actividades por los que se deban pagar contribuciones según el artículo 55 del Código Fiscal de la Federación, cuando exista oposición por parte del contribuyente al desarrollo de las facultades de comprobación atribuidas a las autoridades hacendarias; cuando se omita la presentación de libros y re

- (33) Tesis Jurisprudencial, visible a fojas 100, Sección Tercera, Segunda Sala, del Informe rendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1973.

gistros de contabilidad; que se adviertan irregularidades en la contabilidad que imposibilite el conocimiento de las operaciones, etcétera.

Pasemos ahora a analizar las contribuciones y sus accesorios legales encuadradas también dentro del primer supuesto de procedibilidad del Recurso de Revocación de acuerdo con el artículo 117 del Código Fiscal Federal. Las contribuciones según la doctrina son, al decir del profesor Sergio Francisco de la Garza, "los ingresos que el Estado percibe en virtud de su soberanía, es decir, en virtud de su potestad de imperio". (34)

Por su parte el fiscalista Ernesto Flores Zavala, se refiere a las contribuciones como ingresos del Estado, clasificándolos en dos grupos, ordinarios y extraordinarios: "Ordinarios son aquéllos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios; Extraordinarios, son aquéllos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obliguen a cubrir erogaciones extraordinarias, como sucede en caso de guerra, epidemias, catástrofe, deficit, etcétera". (35)

De las definiciones mencionadas, podemos concluir que las contribuciones son los recursos que debe recibir el Estado por parte de los administrados para la realización de sus fines, en virtud de su potestad de imperio y en ejercicio de su función pública.

El código tributario hace una clasificación de las contribuciones, y señala en su artículo 2o. que las contribuciones se clasifican en impuesto, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

(34) De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. -- 14a. Ed. Editorial Porrúa, 1986. pág. 313.

(35) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 22a Ed. Editorial Porrúa, México, 1980. pág.23.

Estas contribuciones, de acuerdo con nuestra Constitución - Política Mexicana, deberán establecerse en una ley, en la cual se encuentre basada la exigibilidad de las mismas. Esta ley es la - que se expide anualmente y se denomina Ley de Ingresos de la Fede - ración, misma que contiene la enumeración de los impuestos, apor - taciones, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos - que han de recaudarse en un determinado año fiscal. Vista gené - ricamente la noción de contribuciones, veamos ahora lo relativo - a sus accesorios legales.

La doctrina los conceptúa como las relaciones tributarias o - fiscales de naturaleza accesoria, ya que su nacimiento depende de la existencia de una obligación fiscal principal, que tienen, a - demás de un carácter indemnizatorio para el fisco federal, un ca - rácter punitivo. En virtud de su naturaleza accesoria, éstos de - saparecen al extinguirse la obligación principal y además por sí - mismos en caso de ser pagados. El último párrafo del artículo - 2o. del Código Fiscal de la Federación clasifica como accesorios - legales a: los recargos, sanciones, gastos de ejecución y a la in - demnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 21 del propio Código Fiscal.

El propio ordenamiento tributario establece que los recargos son las cantidades que por concepto de indemnización al fisco fe - deral se generan a su favor cuando no se pagan las contribuciones en la fecha o dentro de los plazos señalados en la ley respectiva, ya sea que el pago se realice extemporáneamente, o bien, a travé - del requerimiento que de él haga la autoridad hacendaria.

El contribuyente al no cumplir con los créditos fiscales a su cargo en forma oportuna, tendrá la obligación de pagar recargos a - partir del día siguiente al en que venció el plazo para el cumpli - miento de la deuda principal, generándose éstos continuamente a --

medida que transcurre el tiempo, hasta que el crédito principal sea pagado o hasta llegar al límite máximo fijado por el Código Fiscal de la Federación, el cual en su Título II del Capítulo Único contiene las reglas específicas para el cálculo y cobro de los recargos. Otra de las situaciones generadoras de recargos se presenta con las autorizaciones que el fisco federal otorga para que un crédito fiscal exigible sea pagado en forma diferida o en parcialidades (artículo 66, Código Fiscal Federal), en estos casos la causación de recargos tendrá el carácter indemnizatorio para el Erario Federal.

Las sanciones en materia fiscal son consideradas también como accesorios legales, generadas éstas por las infracciones cometidas a las normas sustantivas y formales de carácter tributario. Al respecto, el Código de la materia en su Título IV tipifica cada una de las infracciones en materia fiscal, mismas que pueden dar lugar al ejercicio de la potestad sancionadora de las autoridades hacendarias, señalando, además las magnitudes de las multas respectivas para cada caso, así como los lineamientos para la aplicación y cuantificación de estas sanciones.

Los gastos de Ejecución se originan con el procedimiento administrativo de ejecución por el cual se pretenden hacer efectivos créditos fiscales que no son cubiertos voluntariamente por los obligados, 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 establece en su sección segunda denominada "De los Honorarios y Gastos de Ejecución, las normas relativas a estos gastos de Ejecución los cuales deben pagarse junto con los demás accesorios legales y créditos fiscales.

Por último, la indemnización a que se refiere el artículo 21 párrafo quinto del ordenamiento tributario, se origina cuando las

contribuciones causadas sean cubiertas mediante cheque que presentado en tiempo a las autoridades hacendarias, no es pagado al momento de hacerse exigible. En este caso, el Erario Federal tendrá derecho a percibir como indemnización, además del cobro del monto del cheque el veinte por ciento más de su valor que se exigirá - - junto con los demás accesorios legales.

Analizado pues, este supuesto de procedencia para la interposición del Recurso Administrativo de Revocación, concluimos que -- éste se intentará en contra de resoluciones o actos administrativos que determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación, que importen una sanción, o se establezca la obligación de pagar recargos, gastos de ejecución, o bien, la indemnización al Fisco Federal.

#### Segunda Causal de Procedencia del Recurso de Revocación.

El artículo 117 del Código Fiscal de la Federación en su fracción II, señala que procederá el Recurso de Revocación contra actos que:

- II.- "Nieguen la devolución de las cantidades que procedan conforme a la Ley".

Los contribuyentes tendrán derecho a solicitar al Fisco Federal, la devolución de las cantidades que indebidamente hubieran pagado; derecho consagrado en el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación. Paralelamente a este Derecho se impone, en el mismo numeral, la obligación a las autoridades fiscales de devolver - las cantidades ingresadas al fisco en forma indebida y las que procedan conforme a la ley Fiscal, estableciéndose que dicha devolución podrá hacerse de oficio ó a petición del interesado, aquí se contempla el sistema establecido por la Secretaría de Hacienda y -

Crédito Público denominado "devolución automática".

La cantidad cuya devolución se solicita puede derivarse de varios supuestos como son; duplicidad de pago, error aritmético, deducciones no consideradas, acumulación de ingresos en exceso, liberación de un crédito fiscal por resolución administrativa o judicial, exención total o parcial de impuestos, remanentes no compensados, etcétera. Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha de la solicitud respectiva, en caso contrario, el fisco federal deberá pagar intereses conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos, en términos del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. Semejante situación se presenta cuando el contribuyente que habiendo efectuado el pago de una contribución determinada por la autoridad, interponga oportunamente los medios de defensa que la ley establece y haya obtenido resolución firme que le sea favorable total o parcialmente.

En ningún caso los intereses a cargo del Fisco Federal excederán de los que se caucen en cinco años. La obligación de devolver cantidades indebidamente pagadas prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal. Presentada la solicitud de devolución y los documentos que en cada caso se requieran, la autoridad competente procederá al análisis de la situación concreta, para determinar sobre la procedencia de dicha solicitud.

Las Resoluciones que recaigan a las solicitudes de devolución, deberán reunir, como todo acto administrativo, los requisitos de motivación y fundamentación legales, a fin de no causar un perjuicio a los interesados. No obstante lo anterior, las autoridades fiscales no siempre cumplen con el requisito de legalidad antes enunciado, ya que muchas veces se concretan a señalar la no procedencia de la devolución solicitada, sin exponer en la misma resolución, las razones y circunstancias particulares que lleva--

ron a la autoridad a tomar tal determinación, ni los preceptos legales que les sirvieron de base, procediendo en tal caso, la impugnación de dicha resolución, a través del Recurso de Revocación en estudio, con el fin de que se revise y analice nuevamente el acto impugnado y puedan subsanarse las irregularidades cometidas por la autoridad Fiscal.

Tercera causal de Procedencia del Recurso de Revocación.

La fracción III del artículo 117 del Código Fiscal Federal - establece que el Recurso de Revocación procedera:

III.- Contra las resoluciones que siendo distintas de las ya mencionadas en las fracciones I y II del mismo artículo, dicten las autoridades aduaneras.

El respecto, la Ley Aduanera vigente a partir del primero de julio de 1982 en su capítulo Unico, Título Octavo denominado "RECURSOS ADMINISTRATIVOS", en el cual se establece que en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades aduaneras, procederán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, los cuales deberán agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa.

En virtud de lo anterior, podemos decir que los afectados por las resoluciones que dicten las autoridades aduaneras en ejercicio de sus facultades, estarán en posibilidad de impugnar de fondo la ilegalidad de éstos, a través del Recurso de Revocación, sujetándose para tal efecto a los lineamientos y requisitos formales establecidos en el Código Tributario Federal, debiendo necesariamente agotar dicho recurso antes de acudir, ya sea ante el Tribunal Fiscal de la Federación en juicio de nulidad ó en su caso al Juicio de Amparo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 142 de

de la Ley Aduanera. Concluyendo con este punto, podemos decir - que correlativamente a los presupuestos de procedencia para la - interposición del Recurso Administrativo de R<sup>e</sup>vocación, el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación establece la improcedencia de este medio de defensa legal, cuando se den cualquiera de las situaciones enmercadas en las siete fracciones del citado artículo.

#### E. NATURALEZA DE LA REVOCACION.

El concepto de Revocación no es exclusivo del Derecho Administrativo, ya que se utiliza en la mayoría de las normas jurídicas que conforman nuestro Derecho Positivo, ya sea en la rama civil, penal, mercantil, familiar, etcétera, solo que en cada caso difiere su concepto, naturaleza y efectos.

En materia Administrativa, el acto de revocación tiene un carácter constitutivo, o sea que viene a introducir una modificación en el orden jurídico, produciendo normalmente efectos a partir de su creación y dejando subsistentes los efectos jurídicos producidos por el acto original.

El maestro Gabino Fraga señala que "el fundamento de la revocación estriba en el cambio de uno de los presupuestos del acto jurídico original, es decir, en la mutación superveniente de las exigencias del interés público que deben satisfacerse mediante la actividad administrativa." (36)

Por otro lado, la revocación se lleva a efecto por medio de un acto administrativo que deberá cumplir con todos los requisitos internos y externos inherentes a todo acto de autoridad, sin embargo, puede ocurrir que ésta no se realice, a través de una -

(36) Fraga, Gabino. op. cit. pág. 307.

manifestación especial y expresa, sino que implícitamente se haga por un acto administrativo posterior que revoque a uno anterior, -- siendo éste incompatible con el acto posterior, aunque sean dictados sobre la misma materia.

#### 1. Carácter optativo del Recurso de Revocación.

Conforme a lo establecido por los artículos 120 y 125 del -- Código Fiscal de la Federación vigente, el recurso de revocación tiene un carácter optativo , pudiendo así el particular afectado por una resolución administrativa susceptible de ser atacada por este medio, intentarlo, o bien promover juicio en su contra directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, debiendo en todo caso, agotar la misma vía elegida cuando se trate de actos o -- créditos conexos, es decir que sea antecedente o consecuente de -- otro. Por lo que será improcedente el recurso en estudio, contra resoluciones administrativas que determinen créditos fiscales -- conexos a otro impugnado ante el Tribunal en juicio de nulidad.

En este sentido es preciso determinar cuando se dá la conexidad de créditos fiscales, a fin de no caer en una de las causales de improcedencia que el artículo 124 fracción V del Código Fiscal de la Federación señala.

En virtud de que esta figura no se encuentra señalada o con -- centuada en el Código Tributario, es necesario acudir a la supleto riedad de la Ley de conformidad con el artículo 5 del propio orde namiento. Nos remitiremos al contenido del artículo 39 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que dispone: -- "Hay conexidad de causas cuando hay identidad de personas y accio nes, aunque las cosas sean distintas y cuando las acciones proven gan de una misma causa".

De lo anterior, podemos concluir que habrá conexidad de crédi

ditos fiscales, cuando exista identidad de personas y de causas, - es decir que se trate de la misma autoridad y del mismo sujeto - - pasivo de la relación tributaria, existiendo dos resoluciones di- - versas dirigidas a éste mismo, ó cuando exista identidad en el su- - jeto pasivo e identidad de causas. A contrario-sensu, no podrá -- hablarse de conexidad entre dos créditos fiscales, cuando no exis- ta la identidad en el sujeto pasivo de ambos, o cuando habiéndola- en las personas no exista identidad en la causa.

Volviendo al tema del carácter opcional del Recurso de Revoca- ción, éste viene a constituir una excepción a la regla tradicional de no poder acudir en vía de juicio de nulidad, ni en juicio de ga- rantías contra actos de autoridades hacendarias, cuando por dispo- sición expresa de la Ley proceda contra ellas algún recurso ó me- dio de defensa del cual pueda hacer uso el afectado.

Por último, es pertinente señalar que quien elija impugnar -- una resolución administrativa que le cause agravios, a través del- Recurso de R\_vocación, no podrá acudir al Juicio de Nulidad ante - el Tribunal Fiscal de la Federación, hasta en tanto no se desista- del primer medio de defensa intentado.

## 2. Quiénes están legalmente capacitados para interponer el -- Recurso de Revocación.

Como ya se dijo anteriormente, para que un acto de autoridad- sea recurrible a través de un recurso administrativo, éste debere- ser personal y concreto, es decir que dicho acto vaya dirigido a - una persona determinada, afectando su esfera jurídica y versando - sobre una situación específica, de lo que se infiere que sólo el - particular que se ve afectado por una resolución administrativa -- puede impugnarla directamente por sí mismo ó por su representante- legal debidamente acreditado por medio de escritura pública ó car-

ta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas tanto del otorgante como de los testigos ante las autoridades fiscales ó ante notario.

Al respecto, Sergio F. de la Garza manifiesta "considero que cualquier persona a quien se pueda atribuir una responsabilidad ya sea por adeudo propio ó por adeudo ajeno, es decir, sujeto pasivo principal, sustituto por solidaridad y con responsabilidad solidaria, que son titulares de obligaciones tributarias, pueden resultar legitimados para la interposición del Recurso. Aún más-tomando en cuenta que se tutelan, a través de los recursos, no sólo los derechos subjetivos, sino los intereses legítimos, una persona que tenga la calidad de tercero en la relación tributaria, pero--cuyo patrimonio e intereses puedan resultar afectados por el ac--to de determinación, está también legitimado para interponer el Recurso, ejemplo de ésto lo tenemos cuando por acuerdo privado --con el sujeto pasivo, alguien haya contraído la obligación de asumir la carga de la deuda tributaria, en tal caso éste también tiene un interés legítimo para promover el Recurso". (37)

En este sentido, el mismo Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 26 quienes son responsables solidarios, --que entre otros pueden ser: Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes; Los adquirentes de negociaciones, respecto de las contribuciones que se hubiesen causado en relación con las actividades realizadas en la negociación, cuando perteneció a otra persona; quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria, etcétera.

En conclusión, podemos afirmar que no sólo los destinatarios

(37) De la Garza, Sergio F. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973. pág. 765.

de un acto administrativo podrán interponer el Recurso de Revocación, sino que también podrán agotarlo aquellos particulares que se vean afectados por ese mismo acto o resolución, aunque estos particulares no formen parte directa de la relación tributaria.

**P. FORMA EN QUE SE DEBE INTERPONER EL RECURSO DE REVOCACION-Y SU TRAMITE.**

La propia Ley que establezca la existencia de un recurso administrativo, debe prever también las formalidades a que deberá sujetarse el trámite y resolución del mismo, o en su defecto remitir al ordenamiento legal en que se contenga.

Por lo que hace a los recursos administrativos previstos en el ámbito tributario, el Código Fiscal de la Federación es el que regula estas formalidades, específicamente en sus artículos 121,- 122 y 123, las disposiciones contenidas en estos artículos se pueden resumir en la siguiente forma:

A.- Debe constar por escrito, este requisito se desprende de del texto mismo del numeral 121 del ordenamiento tributario al hacer referencia a "El escrito de interposición del Recurso", en relación con el 18 fracción I del mismo ordenamiento, el cual señala que toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales deberá: I.- Constar por escrito.

El artículo 122 en estrecha relación con el mencionado artículo 18 ambos del Código Fiscal de la Federación, establecen los requisitos que deberá reunir el escrito de interposición de los recursos administrativos, desprendiéndose de éstos los siguientes:

a).- El nombre de quien promueve, tratándose de un particular afectado, ó la denominación ó razón social si se trata de una persona moral, en éste último caso, se deberá anotar también el nom -

bre del representante legal.

b).- El domicilio fiscal manifestado al Régistro Federal de - Contribuyentes, así como la clave que le corresponda en dicho ré - gistro, en cuanto al primero para determinar la competencia de la - autoridad que debe tramitar y resolver el recurso y el segundo a - fin de verificar la inscripción del recurrente en el Padrón de Con - tribuyentes.

c).- La autoridad a la que se dirige, que en este caso, equi - valdría el señalamiento de la interposición del recurso de revoca - ción, éste último aunque no se considera elemento esencial, es ne - cesario con el objeto de no convertir en trampas procesales, los - medios ordinarios de defensa de los particulares frente a la Admi - nistración Pública, como lo ha sostenido en diferentes ejecutorias la Suorema Corte de Justicia de la Nación.

d).- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificacio - nes y el nombre de la persona o personas autorizadas para tal efec - to.

e).- El acto que se impugna, debiendo identificarse en forma - clara y precisa, a fin de que dicho recurso no sea obscuro.

f).- Los agravios que considere el contribuyente que le causa la resolución impugnada, éste es un requisito de estricto derecho, por agravio debe entenderse el daño ó perjuicio que a los intere - ses del particular ocasione dicha resolución.

La expresión propia de un agravio, consiste en el señalamien - to de las circunstancias particulares y de los razonamientos lógi - co-jurídicos por los cuales el acto impugnado, en criterio del re - currente, lesione sus derechos o intereses, ó por que considere i - legal la actuación de las autoridades por falta de motivación y -- fundamentación del propio acto, o bien, por la aplicación indebi - da de determinadas disposiciones legales, o por que no se hubieran - analizado los pruebas exhibidas, etcétera.

g).- Deben señalarse también, en el escrito de interposición, las pruebas que se proponga rendir el recurrente a fin de demostrar la improcedencia del acto que se impugna.

h).- En el escrito de interposición deberá asentarse además la narración de los hechos ó antecedentes del caso, a fin de que la autoridad tenga una mejor y amplia perspectiva del caso, pudiendo allegarse así, los elementos necesarios que le permitan emitir una resolución real y congruente.

B.- El segundo requisito para la interposición del recurso es la presentación oportuna del escrito que lo contiene ante la autoridad que legalmente se establezca para tal efecto. Al respecto, el primer párrafo del artículo 121 del Código Fiscal de la Federación determina que el escrito de interposición del Recurso deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado, ante la propia autoridad que lo emitió ó ejecutó. Por lo que hace, a la autoridad ante la que debe presentarse, se considera la disposición anterior como la norma genérica, previendo el propio numeral invocado un caso de excepción.

Esta excepción la encontramos en el segundo párrafo del mencionado artículo 121, el cual regula el supuesto de que el particular afectado por una resolución administrativa, tenga su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que la emitió o ejecutó, en cuyo caso, la interposición del escrito deberá hacerse ante la oficina exactora más cercana a dicho domicilio, o bien, enviarse a la autoridad que hubiese ejecutado o emitido el acto impugnado, por correo certificado con acuse de recibo. En estos casos se tendrá como fecha de presentación la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Puede ocurrir y de hecho ocurre que el particular afectado -

por una resolución administrativa, interponga su recurso ante una autoridad distinta a la que emitió o ejecutó el acto impugnado, - sin que esta situación conlleve consecuencia legal alguna, ya que el artículo 120, segundo párrafo del Código Tributario, establece la obligación para la autoridad fiscal incompetente, ante la que se interponga cualquier recurso administrativo, de turnarlo a la que legalmente lo sea; por lo que este numeral dá al particular - la posibilidad de presentar su recurso ante autoridad distinta a la que emitió o ejecutó el acto.

En la determinación del plazo señalado para la interposición de los recursos administrativos se computarán sólo los días hábiles, excluyéndose de conformidad con el artículo 12 del Código -- Fiscal de la Federación, los sábados, domingos y los días 1.º de Enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1.º de mayo, 5 de mayo; 16 de - septiembre; 12 de octubre; 1.º y 20 de noviembre; 1.º de diciem - bre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del -- Poder Ejecutivo Federal y el 25 de diciembre. Tampoco se conta - rán los días en que las autoridades fiscales tengan vacaciones -- generales, no teniendo este carácter, las que se otorguen en forma escalonada.

C.- El tercer requisito para la interposición del recur - so en mención, lo constituye el acompañamiento al escrito de in - terposición, del documento en que conste el acto impugnado, así - como de la constancia de notificación del mismo, excepto cuando - el promovente declare bajo protesta de decir verdad, que no reci - bió constancia, o cuando la notificación se haya practicado por - correo certificado con acuse de recibo, o se trate de una negati - va ficta. (artículo 123 fracciones II y III). Además se prevé -- que si la notificación se hizo por edictos, deberá señalarse la - fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

El documento en que se contiene el acto impugnado, se anexará, a efecto de que la autoridad esté en posibilidad de determinar con precisión cual es la resolución que se combate, así como el origen y antecedentes de la misma, contando así con la certeza, respecto a que órgano lo emitió. La constancia de notificación -- del acto impugnado, se anexará para el efecto de realizar el cómputo del plazo establecido por la ley, para la interposición del -- Recurso de Revocación, y así determinar si su presentación es oportuna.

D.- El cuarto requisito es el acompañamiento al escrito respectivo, de las pruebas que se proponga rendir el recurrente. Este requisito es clasificado por el maestro Emilio Margáin Manoutou como un requisito formal de admisión del recurso administrativo, ya que aún cuando no se satisfaga por el interesado, no trae consigo el desechamiento de la instancia presentada, sin embargo, en la parte oficiosa el recurrente está obligado a ofrecer y exhibir oportunamente las pruebas pertinentes a fin de demostrar la ilegalidad del acto que daña sus intereses, ya que de lo contrario -- corre el riesgo de que la resolución que recaiga al recurso planteado se adversa a sus pretensiones. Dicha obligación se deriva del artículo 68 del Código Tributario Federal, ya que ante la presunción de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades fiscales, corresponderá al recurrente desvirtuar dicha legalidad, para lo cual deberá ofrecer al interponer su recurso, las pruebas que estime pertinentes. De la aplicación de este precepto al tema relativo, a los requisitos para la interposición de los recursos administrativos, deriva también la obligación para el interesado de presentar y exhibir las pruebas demostrativas de sus argumentaciones.

El Código Fiscal de la Federación no establece en forma expresa las pruebas que podrán ofrecerse en los recursos administra

tivos, sin embargo, del contenido de sus artículos 123 fracción IV en relación con el artículo 130, se infiere que el particular que acuda ante las autoridades fiscales e intente cualquiera de los -- recursos administrativos legalmente establecidos, podrá ofrecer y exhibir cualquier tipo de pruebas, que a su juicio le ayudarán a -- probar los extremos de su acción, a excepción hecha por la Ley, de la prueba testimonial y confesional a cargo de las autoridades administrativas, mediante absolución de posiciones.

De lo anterior se puede concluir que serán admisibles, en los recursos administrativos, las siguientes pruebas: a).- Documental-Pública; b).- Documental Privada; c).- Prueba Pericial; d).- Pre - suncional Legal, ésta última al constituir un razonamiento lógico-derivado de los hechos que se plantean, se estudian y se valoran - de oficio. La presentación de las pruebas supervenientes se harán siempre y cuando no se haya dictado la resolución del recurso.

Las pruebas ofrecidas en el escrito de presentación del Re- - curso, genéricamente se deben exhibir acompañadas a dicho escrito, a falta de ésto, la autoridad requerirá al contribuyente para que las exhiba en el plazo señalado por la ley, en el supuesto de que el particular haga caso omiso a dicho requerimiento, las pruebas - se tendrán por no ofrecidas.

La carga de la Prueba.- En materia fiscal esta carga corres - ponde al recurrente, ya que tendrá que hacer el ofrecimiento de -- las pruebas que estime convenientes. (artículos 122 fracción III y 123 fracción IV del Código Fiscal de la Federación). Frente a --- esta carga de la prueba que corresponde al recurrente, aparece la obligación para la autoridad administrativa de probar los hechos - que motiven sus actos o resoluciones que en un momento dado afec - ten la esfera jurídica de los administrados. Al respecto, el artícu lo 65 del ordenamiento tributario establece: "Los actos y resolu -- ciones de las autoridades fiscales se presumirán legales, sin em -- bargo, las autoridades deberán probar los hechos que motiven los --

actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

En cuanto a la valoración de las pruebas el Código Tributario Federal dispone en el artículo 130 penúltimo párrafo que: "Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente; las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos", hace hincapié en el referido artículo, que las demás pruebas no incluidas antes, quedarán a la prudente apreciación de la autoridad. El último párrafo de este artículo 130 establece que si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas las autoridades adquirieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto anteriormente, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución. (valoración libre). Esto se establece en razón a que el problema de la valoración de las pruebas es sobre todo una cuestión lógica, por lo que no es justificable imponer la obediencia a principios o reglas consagrados en postulados abstractos y formales, cuando de los hechos concretos y del estudio racional de ellas, se ha formado una convicción cierta.

Los documentos públicos pueden ser: Las resoluciones emitidas por alguna autoridad administrativa ó del Tribunal Fiscal de la Federación; las Constancias Notariales; los Títulos de Propiedad; las resoluciones emitidas por otra clase de autoridades distintas a las administrativas, sean originales o copias certificadas; las certificaciones del Registro Público de la Propiedad; Diarios Oficiales y publicaciones también oficiales, entre otros.

Los documentos privados son: libros de contabilidad; Estado de pérdidas y ganancias; contratos privados; pólizas; facturas, notas de venta, etcétera.

Por último, en cuanto a la prueba pericial, podrá ofrecerse -

cuando las cuestiones sobre las que deba versar requieran de conocimientos especiales de una determinada técnica o ciencia, técnica contable, etcétera. El efecto el dictámen pericial correspondiente deberá ser ofrecido y anexado al escrito de interposición del Recurso, su desahogo consistirá en el análisis del dictámen exhibido por la autoridad que conozca del recurso conjuntamente con los demás medios probatorios, debiendo señalar las conclusiones a las que llegue respecto a la valoración de la prueba pericial.

E.- El quinto y último requisito para la interposición del Recurso es el acreditamiento de la personalidad del promovente.

Dicho acreditamiento será necesario, cuando la interposición del recurso se realice por una persona distinta al directamente interesado, que promueva a nombre de éste. El artículo 123, fracción I del Código Fiscal de la Federación, señala que deberá acompañarse al escrito de interposición, el documento fehaciente con el que se pretenda cumplir con tal acreditamiento. Como un caso de excepción a este requisito, se da cuando el que promueva, aunque no sea el directamente interesado, se le hubiere reconocido fehacientemente su representación por la autoridad administrativa dentro del procedimiento que dió origen a la resolución impugnada, y bastará tan solo que esta situación se haga del conocimiento del órgano administrativo al que le corresponda resolver el recurso interpuesto.

Cabe señalar, por último, la prohibición en materia fiscal, en cuanto a la figura gestión de negocios, en virtud de que se presume por parte de los gestores una actuación de mala fé, que pondría en duda un manejo honesto y eficaz de los asuntos, en perjuicio tanto de los particulares, como de las autoridades fiscales.

Con ésto se concluye la exposición de los requisitos que se establecen para la interposición de los recursos administrativos,

unicamente me resta señalar que de éstos; la presentación por escrito, la interposición oportuna ante autoridad competente, el acompañamiento del documento en que se contenga la resolución impugnada y la constancia de notificación, así como el acreditamiento de la personalidad del promovente, pueden válidamente considerarse como requisitos esenciales, y su incumplimiento dará lugar a que se tenga por no interpuesto el recurso intentado.

En cuanto a la presentación de pruebas anexas al escrito de interposición, como ya se dijo, éste se considera como requisito formal en razón de que la omisión del mismo no dá lugar al desechamiento del recurso, sino a que las mismas se tengan por no ofrecidas, procediendo de todas formas la autoridad administrativa, a dictar resolución respecto al recurso ante ella planteado. Esta situación debe distinguirse de la que se suscita cuando en el escrito de interposición no se señalan las pruebas que pretenda rendir el recurrente, ya que ésto propiciaría que el recurso de que se trate se tenga por no presentado, de conformidad con el artículo 122 fracción III del Código Fiscal Federal, siempre y cuando hubiere mediado requerimiento por parte de la autoridad para el cumplimiento de dicha formalidad.

#### Tramitación del Recurso Administrativo de Revocación.

Interpuesto el escrito que contenga el recurso de revocación, la autoridad rectora lo analizará y determinará que autoridad es competente para tramitarlo y resolverlo, y en el supuesto de que ésta no lo sea, remitirá la promoción respectiva a la autoridad competente. Al recibirlo ésta, analizará primero, si fue presentado el Recurso de Revocación en forma oportuna, de lo contrario estará en posibilidad de desecharlo por extemporaneidad, en los términos del artículo 124 fracción IV del Código Tributario Federal.

Siguiendo con la tramitación del recurso, la autoridad corres

pondiente analizará si existe alguna omisión por parte del recurrente a las formalidades que debe reunir el escrito, en tal caso se procederá a requerirlo para que subsane su omisión, haga los señalamientos o exhiba la documentación de conformidad con los artículos 18, 122 y 123 respectivamente, advirtiéndole de las consecuencias que implicarían al hacer caso omiso de este requerimiento.

La autoridad de conocimiento está facultada, si lo estima necesario para pedir informes a terceros, o a los servidores públicos que hayan intervenido en la emisión de la resolución impugnada. Estando, facultada además para requerir la remisión de las pruebas documentales a la autoridad o dependencia correspondiente, cuando éstos no obren en poder del recurrente y no le hubiese sido posible obtenerlos.

Así, integrado el expediente del Recurso, con las constancias y todos los elementos de juicio necesarios y no existiendo ninguna causal de desechamiento del mismo, la autoridad procederá a examinar con detenimiento los argumentos expuestos por el recurrente, en relación con el acto impugnado, efectuándose al mismo tiempo conforme a derecho, la valuación de las pruebas ofrecidas, debiendo referirse a cada uno de éstos en la resolución que se dicte.

Concluido el examen de los elementos probatorios y constancias que tenga a su alcance la autoridad administrativa y considerándolas suficientes para decidir sobre el caso, deberá dictar resolución y notificarla en un término que no exceda de cuatro meses, contados a partir de la fecha de interposición del recurso, ya que vencido este término, sin que se resuelva el Recurso, operará la presunción de resolución negativa, es decir, que ante el silencio de la autoridad, deberá tenerse por confirmado el acto impugnado en perjuicio de los intereses del recurrente, en tal caso, el par-

titular tendrá la opción de recurrir la negativa ficta ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ó esperar la resolución expresada por parte de la autoridad administrativa.

1. De la Resolución que pone fin al Recurso de Revocación y sus efectos.

La resolución de todo recurso administrativo será acorde con el principio legal de congruencia de las sentencias, trasladado al campo del derecho tributario, en este supuesto la sentencia deberá contener el análisis y contestación a los agravios hechos valer por el recurrente, con estricto apego a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, los cuales deberán examinarse en su totalidad, excepto cuando uno sólo sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, caso en el cual bastará con el examen de dicho punto. La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos hechos valer por el agraviado, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Respecto al recurso que se analiza, no se emitirá resolución de fondo, cuando la autoridad administrativa advierta que existe alguna de las causales enumeradas en el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, caso en el cual deberá desecharse por improcedente el recurso intentado, debiéndose en lo que a este aspecto se refiere, fundar y motivar la resolución respectiva.

Existen algunas circunstancias que provocan el retraso en el trámite y resolución de los recursos, entre éstas tenemos; cuando la autoridad encargada de resolver pide informes a terceros ó a otros servidores públicos que hubiesen intervenido en la emisión-

de la resolución que se impugna; cuando solicita a otras autoridades la remisión de documentos y constancias que tengan relación con el asunto que deba resolver; y cuando el recurrente omita el cumplimiento de las formalidades o requisitos establecidos en los ya mencionados artículos 18, 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación, ya que en virtud de lo anterior, la autoridad competente para la substanciación del recurso tendrá que requerir al promovente para que satisfaga sus omisiones. Y una vez cumplido dicho requerimiento, la autoridad se avocará al estudio del asunto para llegar a emitir la resolución correspondiente.

Por tanto, cuando proceda que se emita resolución en cuanto al fondo del asunto, tendrá el órgano encargado de la revisión, la obligación de examinar en cada caso, todos y cada uno de los agravios que se hagan vales, así como los medios probatorios que se hubieren ofrecido y exhibido, con el fin de producir una decisión congruente y apegada a derecho, debiendo cumplir con los requisitos de debida motivación y fundamentación legal, en caso contrario, la resolución que se dicte será susceptible de impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a través del juicio de nulidad.

Por último, la resolución que recaiga al recurso, deberá notificarse al recurrente en la forma establecida en la ley, con el fin de que el particular pueda hacer valer, en su caso el medio de defensa arriba mencionado. Con esta notificación queda concluida la substanciación del Recurso Administrativo de Revocación.

Efectos de la Resolución recaída al Recurso de Revocación.

La resolución recaída a un recurso administrativo que no sea impugnada en la vía contenciosa-administrativa, producirá todas -

consecuencias legales inherente a ella, dependiendo el sentido en que se hubiera pronunciado, en este caso se entenderá que se trata de una resolución definitiva que ha causado estado.

La resolución que ponga fin al Recurso Administrativo de Revocación podrá de acuerdo con el artículo 133 del Código Fiscal - de la Federación:

I.- Desecharlo por improcedente.

Las causas de desechamiento de un recurso administrativo se encuentran contempladas en el numeral 124 del ordenamiento tributario ya mencionado, entre las cuales encontramos:

- a).- Cuando el promovente carezca de interés jurídico.
- b).- Cuando se interponga el recurso contra resoluciones dictadas en recurso administrativo, o en cumplimiento de éstos o de sentencias.
- c).- Que se hayan impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- d).- Por presentación extemporánea del escrito de interposición, ya que esto implica el consentimiento tácito del acto contra el cual no se promovió el recurso en los plazos señalados para tal efecto.
- e).- Cuando se interponga contra actos que sean conexos a otro que haya sido impugnado, por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Podríamos señalar, aunque no se encuentra consignado en forma expresa, como motivo de desechamiento, cuando el recurso interpuesto no se adecúe a ninguna de las causales de procedencia de los Recursos de Revocación.

El efecto del desechamiento de un recurso, será que la resolución impugnada quede confirmada, toda vez que la autoridad, en-

este caso no entra a revisar la legalidad de éste, produciéndose en consecuencia, en la misma situación en que se encontraba hasta antes de la presentación del recurso, produciendo sus efectos jurídicos siempre y cuando la resolución de desechamiento quede firme al no ser impugnada, a través del juicio de nulidad.

II.- Otro de los efectos que produce la resolución del Recurso es la Confirmación del Acto Impugnado.

Esta procederá cuando el impugnante no logre demostrar los argumentos hechos valer, tendientes a desvirtuar la legalidad del mismo, en este caso, el órgano revisor hará constar en la propia resolución, las causas y razonamientos lógico-jurídicos por lo que a su juicio no hayan quedado acreditados los extremos de su acción.

Las consecuencias que trae consigo la resolución que declare la confirmación del acto impugnado serán; quedar debidamente asentada la legalidad del acto; considerar legales todas las actuaciones de las autoridades que le dieron origen; continuar con el procedimiento de cobro para hacer efectivo el crédito fiscal determinado en la resolución impugnada, siempre que haya quedado firme la resolución recaída al recurso.

III.- El tercer efecto de la resolución del Recurso de Revocación es Mandar reponer el procedimiento Administrativo.

Este efecto tendrá lugar cuando el recurrente acredite que efectivamente se cometieron violaciones durante el mismo. Al resolver en este sentido, la autoridad competente deberá analizar y hacer mención a los argumentos que se refieren a las violaciones de carácter formal que se invocan y que dan lugar a la reposición del procedimiento, sin que se entre a analizar del fondo la resolución impugnada.

La resolución en este sentido deberá de notificarse conforme lo establece la ley al recurrente o representante legal o bien, a

persona autorizada para ello; a la autoridad encargada de la ejecución del acto impugnado en el recurso, así como a la autoridad que deba proceder a la reposición del procedimiento administrativo en que se hubiere originado éste, siempre y cuando no haya operado la caducidad de las Facultades del Fisco Federal para determinar créditos a su favor.

Las consecuencias que se producirán por la resolución de un recurso en este sentido serán; retirar del campo de derecho a la resolución impugnada, dejando insubsistente el crédito fiscal determinado en ésta, siguiendo la misma suerte las consecuencias legales producidas por dicho acto. En este tipo de resoluciones, las autoridades estarán en aptitud de emitir una nueva resolución o acto, después de haber subsanado las irregularidades cometidas anteriormente y que ocasionaron la reposición del procedimiento administrativo.

IV.- El dejar sin efecto el acto impugnado por el recurrente, constituye el cuarto efecto derivado de la resolución del Recurso de Revocación.

La revocación lisa y llana del acto impugnado se dará cuando el recurrente demuestre fehacientemente las circunstancias que afectan la legalidad del mismo, pudiendo ser éstas, la falta de competencia del funcionario que lo emite, así como del órgano que determina el crédito fiscal; el desvío del poder por parte de la Autoridad; caducidad de las autoridades fiscales para determinar créditos a su favor, aplicación indebida de los preceptos en que se base tal determinación; falta de motivación y fundamentación legales y el pago del crédito fiscal exigido, entre otras.

En el caso de que la resolución del recurso deje sin efectos

el acto combatido, en el caso de que la resolución del recurso deje sin efectos el acto combatido, se produciría la eliminación de dicho acto dentro del campo del derecho, conjuntamente con sus consecuencias legales, ya sean sus accesorios y la actividad de la autoridad para hacer efectivo el crédito que se determinó, a través del acto que se dejó sin efectos.

V.- El quinto y último efecto derivado de la resolución del recurso de Revocación lo constituye: La Modificación del acto impugnado, cuando la resolución del recurso interpuesto sea total o parcialmente favorable al recurrente.

Esta procede cuando se acredita que el acto o resolución impugnada contiene algún vicio que pueda ser subsanado por la propia autoridad, o cuando por causa de interés público, conviene a la autoridad cambiarlo o sustituirlo por otro. Dándose a la resolución impugnada legalidad parcial, se deberá dar de baja la parte del crédito fiscal que quedó sin efectos, continuando con el procedimiento de cobro respecto del crédito fiscal modificado o sustituido.

En caso de que sustituya totalmente el acto impugnado que se dejó sin efectos, éste quedará conjuntamente con los actos que hayan derivado de él, totalmente fuera del campo jurídico.

Para concluir con el estudio del Recurso de Revocación, diremos que cuando no se cumpla con los requisitos para la interposición del mismo previstos en los artículos 13 y 122 del Código Fiscal de la Federación, no se entrará al estudio del recurso interpuesto, sino que simplemente se tendrá por no presentado, quedando en consecuencia, la resolución impugnada en el mismo estado en que se encontraba antes de ser impugnada.

Por último y para concluir con el estudio del Recurso de Revocación es pertinente señalar que la característica peculiar tanto de este recurso como del recurso de Oposición al Procedimiento administrativo de Ejecución, radica en que se interponen y desarrollan ante la propia Administración Pública, circunstancia -- por la que la doctrina coincide en señalar que la interposición -- de un recurso no da lugar a un verdadero proceso, ya que en estos medios de defensa legales la Administración actúa como juez y parte, poniendo por tanto en duda la efectividad de los mismos al su poner que no habrá una total imparcialidad de la autoridad administrativa al emitir su resolución.

A pesar de lo anterior, en la práctica el recurso de revocación se ha considerado como un efectivo medio de control de la -- legalidad respecto de los actos de las autoridades administrativas, ahorrando al contribuyente el tiempo y dinero que implicaría el trámite de un juicio contencioso-administrativo. Además, a -- través del Recurso de Revocación la autoridad administrativa no -- drá corregir los errores u omisiones en que haya incurrido.

La revocación se puede llevar a cabo de oficio o a instancia de parte interesada, pero siempre con un amparo legal. Se configura la revocación de oficio cuando una autoridad superior jerárquica hace uso de su facultad de revisión respecto de los actos que las inferiores realizan, es decir, las facultades derivadas de la relación jerárquica consiste en poder otorgar aprobación previa -- a los actos de las autoridades inferiores, suspenderlos, anular -- los o reformarlos, pudiendo tener como motivo para el ejercicio -- de esta facultad el que los actos de la autoridad subordinada -- sean inoportunos o ilegales.

Será a instancia de parte interesada cuando se interponga el recurso de revocación por un particular, para obtener en los términos de ley, de la propia autoridad administrativa una revisión

del acto definitivo emanado de ella y que a su juicio le cause - agravios.

El propósito de revisar la actividad de la Administración Pública, es el de perfeccionar sus actos en la esfera de la propia Administración, ya sea mejorando el motivo y fundamento, adecuándolo a las circunstancias y haciéndolo oportuno en el tiempo, pues no debemos olvidar que los actos de la Administración poseen un contenido jurídico y político a fin de procurar el bienestar de la comunidad.

El Recurso de Revocación es pues, una forma especial de impugnación de los actos administrativos, que provoca una controversia que resuelve finalmente una de las partes: la Administración Pública, a través de otro acto administrativo que modifica o revoca al acto administrativo impugnado.

Ahora bien, al constituir el recurso de revocación un efectivo medio de control de la legalidad de los actos de la Administración Pública y considerando la importancia que esto implica dentro del sistema mexicano, sugiero respecto de este recurso, e así como del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, una total independencia de las normas y principios del derecho común en las que originalmente encontraron su fundamento legal. En consecuencia, sería muy conveniente la creación de una ley federal de procedimientos administrativos que subsanara las deficiencias y omisiones que en cuanto a las normas aplicables a la substanciación de estos recursos y los efectos que debe producir la resolución que en cada caso se emita, así como a la valoración de las pruebas con motivo de la interposición de éstos, encontramos ahora en el Código Fiscal de la Federación. Ley en la que se establezca en forma clara, con una terminología adecuada los requisitos de interposición y procedencia, así como las distintas fases que comprenda la substan-

ciación y resolución tanto de los recursos administrativos, como de los otros medios de impugnación establecidos en la ley que -- procedan en contra de resoluciones administrativas.

En cuanto a las causales de procedencia para la interposición del Recurso de Revocación establecidas en el artículo 117 del -- Código Fiscal de la Federación, opino que debería agregarse una -- de carácter general que comprendiera a todo acto o resolución, ya sea de fondo o de procedimiento que causara un agravio en materia fiscal federal, y respecto de los cuales no proceda algún otro -- recurso. Asimismo, sería conveniente trasladar el primer supuesto de procedencia del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución a los supuestos de procedencia del Recurso -- de Revocación en lo referente a los actos que exijan el pago de -- créditos fiscales; cuando se alegue que éstos se han extinguido, -- ya que en la práctica es muy frecuente que el contribuyente con-- funda la extinción de las atribuciones de la autoridad administra -- tiva para hacer efectivo un crédito fiscal determinado con la -- extinción de las facultades de esa misma autoridad para determi -- nar dicho crédito, en consecuencia, tanto la prescripción como la caducidad serían motivo de interposición del Recurso de Revocación.

Igualmente, considero que se debería establecer dentro de la -- legislación tributaria las normas aplicables necesarias para el -- pleno establecimiento de la situación jurídica de los contribuyen -- tes, como resultado de las resoluciones no sólo del recurso de -- revocación, sino de todos los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, a fin de conocer fehacientemente la eficacia de -- estos medios legales de defensa, ganando así la confianza por par -- te de los administrados, los cuales tendrán la seguridad con ésto, que a través de los recursos administrativos se les proporcionará una justicia administrativa pronta y expedita.

## CONCLUSIONES

1a.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Uno de esos poderes, - el Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina - - "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

2a.- El Presidente de la República en su carácter de órgano - Administrativo constituye la cúspide de la Administración Pública - Federal que despliega sus facultades y atribuciones, a través de - la función pública inherente a su naturaleza. Función pública que se cumplimenta por los organismos Centralizados y Descentralizados.

3a.- El principio de Legalidad emanado de la Constitución ordena que la actividad de la Administración Pública se produzca -- conforme a la ley, con el fin de mantener la juridicidad de sus - actos, y evitar la afectación de la esfera jurídica de los gobernados.

4a.- La Legislación Mexicana prevé diversos mecanismos de -- control de la legalidad de los actos de la Administración Pública que constituye el régimen legal de la justicia administrativa, -- entre los cuales encontramos a los recursos administrativos, juicio contencioso-administrativo y juicio de garantías.

5a.- Los recursos administrativos se definen como los medios legales de defensa que se hacen valer ante la autoridad administrativa que dictó un acto o resolución que a juicio de un particular afecte su esfera jurídica o intereses. Los Recursos Administrativos que proceden contra las resoluciones dictadas en materia

fiscal federal se encuentran plasmados en el Código Fiscal de la Federación, siendo éstos el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución y el Recurso de Revocación.

6a.- El Recurso de Revocación es considerado como un mecanismo de auto-control de la legalidad de los actos de la autoridad administrativa, que se realiza a instancia de parte interesada, para obtener en términos legales, de la propia autoridad una revisión del acto definitivo que se impugna, a fin de que dicha autoridad lo revoque o reforme en caso de encontrar acreditada su ilegalidad, o bien proceda a confirmarlo por estar ajustado a derecho.

7a.- El Recurso de Revocación procederá según el artículo 117 del Código Tributario Federal en tres supuestos: Contra resoluciones definitivas que; a).- Determinen contribuciones o accesorios; b).- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley; c).- Y las que dicten las autoridades aduaneras, siendo diversas de las anteriores.

8a.- Se sugiere al respecto de los anteriores supuestos de procedencia, que se agregue a éstos el referente a los actos que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que se han extinguido por prescripción, en virtud de que esta figura jurídica es frecuentemente confundida con la denominada "Caducidad", constituyendo una trampa para los contribuyentes, ya que en la práctica la mayoría de las veces esta caducidad se

hace valer a través del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, siendo que con dicho recurso se plantea la prescripción de un crédito fiscal. En consecuencia, para evitar esta confusión sería adecuado que tanto la caducidad como la prescripción se pudieran hacer valer mediante el Recurso de -- Revocación en estudio.

9a.- Asimismo, sugiero que se agrague a estos supuestos uno de carácter general que comprenda a todo acto o resolución, ya sea de fondo o de procedimiento que cause agravio en materia fiscal -- y respecto de los cuales no proceda otro recurso o medio de defensa.

10a.- Por otro lado, sería conveniente la creación de una -- Ley o Código federal de Procedimientos Administrativos que nos permita contar no sólo con un concierto legal del recurso administrativo, sino además con una fórmula general para su interposición, trámite, substanciación y resolución de los mismos. Ley en la que -- además se contendrían las normas de tramitación, substanciación y resolución de los demás medios de defensa establecidos en la ley -- y que procedan contra las resoluciones que dicten las autoridades administrativas que causen un agravio a los particulares.

11a.- Por último, debería de establecerse dentro de la legislación tributaria las normas aplicables necesarias para el pleno -- establecimiento de la situación jurídica de los contribuyentes, como resultado de las resoluciones no sólo del Recurso de Revocación,

sino de todos los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, con el fin de establecer fehacientemente la efectividad de estos medios de defensa, asegurando al particular con la interposición de éstos una impartición de justicia administrativa económica, pronta y expedita.

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

- 1.- Argañarás, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Editorial Tipográfica. Editora Argentina. Buenos Aires Argentina, 1955.
- 2.- Armenta Calderón, Gonzálo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios, S.A. México, 1977.
- 3.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo IV. Buenos Aires, 1947.
- 4.- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. segunda edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1975.
- 5.- Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. 13a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México-1978.
- 6.- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 11a. Edición, -- Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.
- 7.- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.
- 8.- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano.- 9a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1973.
- 9.- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Publicas Mexicanas. 27a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1936.
- 10.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 27a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- 11.- García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. E.I.T.A. Pi zarro. 6a Edición por Enrique Martínez Neeros. Madrid, 1957.
- 12.- García Oviedo, Carlos. Instituciones de Derecho Administrativo. Sevilla, 1927.
- 13.- González Pérez, Jesús. Los Recursos Administrativos. Segunda Edición. Cárdenas Editor y Distribuidos. Madrid, 1969.

- 14.- Gordillo Agustín, A. El acto Administrativo. Editorial - Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1963.
- 15.- Lerdo de Tejada, Francisco. Ensayos de Derecho Tributario.- Editorial Jus. México, 1976.
- 16.- Marienhoff, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Ediciones Glem, Buenos Aires, 1965.
- 17.- María Díez, Manuel. El acto Administrativo. Segunda Edición Tipográfica. Editora, Argentina Buenos Aires, 1961.
- 18.- Margain Menatou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Primera Edición. Editorial Jus, S.A. DE C.V. México-1985.
- 19.- Nava Negrete, Alfonso. Manual de Derecho Administrativo.-- Primer curso. Universidad Abierta. U.N.A.M.
- 20.- Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo. - Editorial Porrúa, S.A. México, 1959.
- 21.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 3a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1972.
- 22.- Sayagüez Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo - 3a. Edición, Tomo I. Cárdenas, Editor y Distribuidor. Monte video 1963.
- 23.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Décima Edición Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. México. 1981.
- 24.- Vallarta, Ignacio L. Estudio sobre la Constitucionalidad - de la facultad Económica- Coactiva. Imprenta del Gobierno. Palacio Nacional.

#### O T R A S F U E N T E S

- 1.- De pina Rafael, Diccionario de Derecho. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1978.
- 2.- Revista de Investigación Fiscal No. 1o Marzo-Abril. 1984. Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Investigación Fiscal-Segunda Epoca. S.H. y C.P.

LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. Colección Porrúa. 86a Edición. México, 1939.
- 2.- Código Fiscal de la Federación. Editorial Pac, S.A. de C.V. 1989.
- 3.- Nueva Legislación de Amparo Reformada. 44 Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 4.- Decreto por el cual se Reforma y Adiciona la Ley de Amparo - Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1958.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1989.
- 6.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Ediciones Andrade, S.A.
- 7.- Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1951.
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1989.
- 9.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. - Ediciones Andrade, S.A.
- 10.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. - Ediciones Andrade, S.A.
- 11.- Reglamento del Código Fiscal de la Federación. Editorial - Pac, S.A. DE C.V. México. 1989.