

650
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA FISCAL FEDERAL”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1

CAPITULO I

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A. CONCEPTO DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO	3
B. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	6
C. NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	9
D. CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	15

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MEXICANO

A. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCION VIGENTE	23
B. ALGUNOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.	39
a).- Condonación Total o Parcial de Multas.	39
b).- Condonar o Eximir, Total o Parcialmente Créditos Fiscales.	42
c).- Procedimiento Administrativo de Ejecución.	43
d).- Declaratoria de Prescripción del Crédito Fiscal.	44
e).- Procedimiento de Auditoría Fiscal.	45
C. CLASIFICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	60

- - - -

C A P I T U L O I I I

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA FISCAL FEDERAL

A. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	67
B. NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	72
C. CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	73
D. APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION	80
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFIA	91
LEGISLACION	93

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

Este trabajo tiene por objeto presentar, desde el muy particular punto de vista del sustentante, un enfoque sistematizado de lo que es el Procedimiento Administrativo Sancionador dentro del Marco del Derecho Público.

Dicha investigación recepcional se sustenta en las experiencias obtenidas por su autor en el ejercicio tanto del Derecho Administrativo como del Derecho Fiscal, durante largos años de servicios prestados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dependencia esta - del Ejecutivo Federal, a la que el mismo confiesa deber en mucho los conocimientos inherentes a tales materias.

Finalmente, el sustentante revela que es su convicción que entre más se profundice en el conocimiento del Derecho Tributario, se obtendrán mejores resultados tanto en la política como en la justicia administrativa del Estado, generándose así mejores perspectivas económicas para el progreso del país y para la consolidación de una administración pública eficiente y justa.

C A P I T U L O I

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- A. CONCEPTO DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO
- B. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
- C. NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
- D. CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A. CONCEPTO DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Al iniciar el desarrollo del tema que nos ocupa, consideramos - que es necesario señalar el significado de las palabras proceso y procedimiento. Para establecer la distinción de estos términos, analizaremos su connotación desde sus distintos campos de aplicación.

La palabra proceso, proviene etimológicamente del sustantivo latino "Procéssus", y por lo tanto, en general significa: "Desarrollo o desenvolvimiento normal de algo". (1)

La palabra procedimiento se originó a partir del verbo latino - "Procédere" y en consecuencia, comúnmente se entiende como: "Modo de hacer algo". (2)

De acuerdo con las anteriores acepciones gramaticales, los términos proceso y procedimiento coinciden en su carácter dinámico, pues - denotan una idea general de movimiento, de algo que se desarrolla o se realiza en el tiempo y en el espacio.

Eduardo Pallares en su "Diccionario de Derecho Procesal Civil" se

(1) Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Castellana. - "Vastus". Edit. Sopena Argentina S.A. 1965. p. 814.

(2) Ob. Cit. p. 814.

refiere al concepto general del proceso y dice:

"En su acepción más general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y - que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación. Así entendido, el proceso es un concepto que emplean lo mismo la - ciencia del derecho que las ciencias naturales. Existen por tanto, procesos químicos, físicos, biológicos, psíquicos, etc., como existen procesos jurídicos". (3)

En el campo jurídico se han emitido múltiples definiciones del proceso, así como del procedimiento.

Carnelutti afirma que: "Proceso es el conjunto de todos los actos que se realizan para la solución de un litigio..... procedimiento es la - combinación de los diversos actos que se deben realizar para la solución de un litigio". (4)

Para Niceto Alcalá-Zamora y Castillo: "El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cuál sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una -

(3) Eduardo Pallares. "Diccionario de Derecho Procesal Civil". Edit. Porrúa. 1963. p. 595.

(4) Francisco Carnelutti. "Sistema de Derecho Procesal Civil". Edit. Hispano Americana. 1944. p. 396.

coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo". (5)

Jesús González Pérez considera que el proceso es: "...el complejo de actividades de aquellos sujetos -órgano jurisdiccional y partes- encaminado al examen y actuación, en su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra..... el procedimiento es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho". (6)

El maestro Alfonso Nava Negrete hace notar con toda claridad que: "...proceso es función y estructura o sea vía jurisdiccional y procedimiento. Procedimiento es rito, cause, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no". (7)

El proceso y el procedimiento con frecuencia se emplean como si fueran sinónimos, pero se trata de conceptos distintos, pues el primero es esencialmente teleológico en tanto que el segundo es puramente formal. El proceso es el conjunto de actos jurídicos realizados con determinada finalidad mientras que el procedimiento es el modo, la forma como se realizan las relaciones necesarias de actos jurídicos para obtener un fin preconcebido.

(5) Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. "Proceso, Autocomposición y Auto defensa". Imprenta Universitaria. 1947. p. 111.

(6) Jesús González Pérez. "Derecho Procesal Administrativo". Instituto de Estudios Políticos. Tomo I. 1955. pp. 45 y 47.

(7) Alfonso Nava Negrete. "Derecho Procesal Administrativo". Edit. - Porrúa. 1959. p. 76.

B. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Respecto al concepto del procedimiento administrativo, **Antonio -- Carrillo Flores** señala que:

"No se crea, sin embargo, que sea posible dar un concepto preciso de lo que debe entenderse por "procedimiento administrativo". En sentido orgánico puede indicarse, claro, que es procedimiento administrativo todo aquél que está a cargo de autoridades colocadas dentro del marco de la Administración Pública en sentido subjetivo....". (8)

No parece correcta la afirmación de **Carrillo Flores**, puesto que si no es posible precisar lo que es el procedimiento administrativo, fácilmente podrá atribuirse ese carácter a cualquier ordenación de actos - aún cuando en ellos no intervenga la Administración Pública.

Según **Gabino Fraga**: "Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.....". (9)

Carlos García Oviedo define el procedimiento administrativo como: ".....la serie de trámites y de formalidades a que deben someterse los -

(8) **Antonio Carrillo Flores**. "La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México". Librería de Porrúa Hnos. y Cía. 1939. p. 89.

(9) **Gabino Fraga**. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. 1989. -- p. 255.

actos de la administración con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la Administración como de los particulares". (10)

El autor mencionado concibe el procedimiento administrativo como producción de los actos administrativos exclusivamente.

Ahora bien, **Antonio Royo-Villanova** se refiere al procedimiento administrativo y destaca que es: "...la forma jurídica en que actúa la Administración, su *modus procedendi*". (11)

La idea de este autor resulta somera y general, pero tiene la virtud de señalar que el procedimiento administrativo está sujeto a derecho.

Francisco López-Nieto y Mallo define el procedimiento administrativo: "...como el cause legal que los órganos de la Administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos". (12)

Cabe hacer notar que el autor antes citado, considera también únicamente como procedimiento administrativo, el que se sigue para producir los actos administrativos.

-
- (10) **Carlos García Oviedo**. "Derecho Administrativo". Vol. I. Edit. - E.I.S.A. 1953. p. 286.
(11) **Antonio Royo-Villanova**. "Elementos de Derecho Administrativo". - Tomo II. Edit. Santarén. Valladolid. 1955. p. 884.
(12) **Francisco López-Nieto y Mallo**. "El Procedimiento Administrativo". Editor José Ma. Bosch. Barcelona. 1960. p. 21.

Sabino Álvarez-Gendín señala respecto del procedimiento administrativo: "Se habla de procedimiento administrativo en dos sentidos. En sentido lato, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo es decir se refiere a la fuerza jurídica de la Administración para perseguir la gestión o buena marcha de la Administración. En sentido restringido es el conjunto de reclamaciones del particular ante la Administración por lesión de derechos o de intereses del particular.....". (13)

Se considera que la idea anterior, emitida respecto del procedimiento administrativo, es de las más completas, puesto que se refiere tanto a la producción de los actos administrativos, como a la impugnación de los mismos.

En la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Español de 17 de julio de 1958, se define el procedimiento administrativo de la siguiente manera: ".....es el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin". (14)

Según esta definición, se concibe al procedimiento administrativo como un medio por el cual la Administración alcanza una finalidad determinada.

(13) Sabino Álvarez-Gendín. "Manual de Derecho Administrativo Español". - Edit. Casa Bosch. Barcelona. 1954. p. 639.

(14) Eduardo Vivancos. "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo". Edit. AHR. Barcelona. 1959. p. 30.

Alfonso Nava Negrete expresa: "Conceptuamos el procedimiento administrativo como el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración". (15)

Coincidimos con el concepto transcrito, puesto que como el autor lo señala, en el mismo quedan comprendidos el procedimiento de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos.

En nuestro concepto, el procedimiento administrativo es el orden legal establecido por la Administración Pública, para la observancia tanto por parte de los administrados como de los órganos administrativos, de las formalidades necesarias, para la realización de los actos administrativos, así como la sanción e impugnación de dichos actos.

C. NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Partiendo de un criterio jurídico formal, podemos afirmar que la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo, resulta en virtud de su novísimo desenvolvimiento, imperfecta y en una idea que se desarrolla tímidamente al amparo de que la "....Administración ha de sujetarse en su actuar a unas normas procesales". (16)

(15) Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. p. 77.

(16) Francisco López-Nieto y Mallo. Ob. Cit. p. 22.

"Tal vez sea esa la razón de que no esté aún bien determinada la naturaleza jurídica del concepto que comentamos, en el que, por otra parte, se deja sentir todavía la influencia de la vieja teoría de la división de poderes". (17)

Francisco López-Nieto y Mallo al comentar que el procedimiento administrativo se sujeta a lineamientos modernos, establece la necesidad de que la Administración debe sujetarse en su actuar a normas procesales, de las cuales había un aparente desligamiento, al no producirse la necesidad de activar la gestión administrativa, lo que traía como consecuencia que teorías como la de que la división de poderes absorbiera la atención procesal, en virtud de la naturaleza del poder encargado de la - - aplicación de las leyes y reglas procesales.

Consecuentemente, la idea de procedimiento administrativo resulta por su naturaleza: "...una parte del proceso en general, y el Derecho Procesal Administrativo es una especie del Derecho Procesal en general". (18)

La anterior afirmación, parte del tratadista español Villar y Romero, citado en la obra "El Procedimiento Administrativo" de Francisco López-Nieto y Mallo y que a mayor abundamiento dice: "En un sentido ríg

(17) Francisco López-Nieto y Mallo. Ob. Cit. p. 22.

(18) Idem. p. 22.

roso y técnico únicamente se deben designar como procesos aquellos caminos que conduzcan a actos que supongan una aplicación de normas jurídicas a ca sos concretos, una individualización de la norma para reintegrar el Dere-- cho perturbado (proceso criminal judicial y proceso sancionador administrativo), bien para reconocer, declarar, modificar o negar derechos discuti-- dos (procesos judiciales civil y contencioso-administrativo y proceso administrativo propiamente dicho). En todos estos casos se halla condicionado jurídicamente, no sólo el contenido del acto o resolución estatal, sino -- también el camino que recorre para llegar a dicho acto o resolución y ña-- de el mismo autor que, a su vez, el proceso jurídico debe diversificarse - en procesos jurídicos judiciales (civiles, penales, contencioso-administrativos) y procesos jurídicos administrativos, (sancionadores, propiamente - administrativos, en vía de recurso). Y dice que, siendo la finalidad de - todos estos procesos la actuación concreta de la voluntad de la ley, no - existe sino una distinción formal, a saber, lo que los órganos de instruc-- ción y decisión varían (Tribunales o Autoridades administrativas) y, luego que en el proceso judicial el órgano que resuelve no se halla afectado por la decisión misma". (19)

En contra de esta doctrina **Prieto Castro**, manifiesta: "...que la - circunstancia de que sean distintos los funcionarios que desarrollan la actividad judicial de los que desarrollan la administrativa no es puramente_

(19) Francisco López-Nieto y Mallo. Ob. Cit. pp. 22 y 23.

formal sino esencialísima, decisiva. Y añade que la actuación jurisdiccional obedece a principios radicalmente distintos, si no contrarios de la administrativa y resalta las dos cualidades o notas diferenciadoras: Los jueces y tribunales son independientes frente a los demás órganos -- del Estado y sus resoluciones adquieren, en determinado momento, el carácter de inmutables por virtud de la institución de la cosa juzgada. Ambas cosas, según el ilustre autor, no acontecen en la Administración. Y concluye diciendo que, a lo sumo, el procedimiento administrativo puede ser definido como el camino que se sigue para la realización u obtención de los actos administrativos, y se dice a lo sumo, porque es un procedimiento en el que el Derecho cede ante el interés público en varias - ocasiones". (20)

Finalmente, el autor en cuestión, señala que: "...la idea de proceso o procedimiento es una noción que pertenece a la teoría general del Derecho, dado que todo proceso tiende directa o indirectamente a la realización de aquél. Producto de ello es que todos los órganos del Estado, cualesquiera que sea la función que realicen, se ven obligados, como hemos visto y por imperativo del Estado de Derecho, a ajustar su actuación y conducta a normas preestablecidas. Ello no prejuzga, sin embargo, que todos los procesos o procedimientos hayan de ser iguales. Tal vez sea cuestión de terminología la aparente confusión que implican los conceptos que comentamos". (21)

(20) Francisco López-Nieto y Mallo. Ob. Cit. p. 23.

(21) Francisco López-Nieto y Mallo. Ob. Cit. p. 24.

Y continúa diciendo López-Nieto y Mallo que: "En efecto, toda actuación de la Ley es proceso y, por tanto, hemos de admitir que en el Estado moderno esa función es realizada no sólo por los tribunales de justicia, sino también por la Administración. El proceso que lleva a cabo la Administración para aplicar el Derecho en uso de sus potestades, ya dictando normas, ya declarando o modificando derechos en primera decisión o revisando sus propios actos, ya imponiendo sanciones, se denominará procedimiento administrativo. El proceso que llevarán a cabo los tribunales, revestido de todas las garantías que la Jurisdicción requiere, será procedimiento judicial. Habrá un procedimiento de la Administración, realización práctica del derecho, no revestido de tanta protección; y un procedimiento judicial rodeado de mayores garantías, que podrá incluso revisar el anterior. Uno y otro podrán versar sobre materia administrativa; y para distinguir el procedimiento propio de la Administración del procedimiento judicial que revisa el anterior, llamamos al primero procedimiento administrativo y al segundo procedimiento contencioso-administrativo". (22)

Al referirse Agustín A. Gordillo a la conclusión sobre la naturaleza del procedimiento administrativo expuesta brillantemente por el Tradista Ballbé, señala lo siguiente: ".....función administrativa y función jurisdiccional, miembros de una misma división, son, por tanto, según elemental Lógica, términos que recíprocamente se excluyen. De ahí

(22) Francisco López-Nieto y Mallo. Ob. Cit. p. 24.

se infiere, en consecuencia, que mal puede hablarse, técnicamente, de una 'jurisdicción administrativa' en el sentido de la tesis que se juzga. Tén gase en cuenta, en definitiva, que nota constitutiva del concepto de jurisdicción es la de que el sujeto que ejerce la función es ajeno a la relación sobre que incide (*nemo iudex in causa sua*); en la actividad administrativa, por el contrario, quien la ejerce es sujeto de la relación - misma. Y como en el desarrollo de una actividad no se puede ser y no ser, al mismo tiempo, sujeto de una relación, mal puede admitirse la mixtura - 'jurisdicción administrativa' como opuesta a 'jurisdicción judicial'. Una actividad del Estado podrá ser Administración o Jurisdicción, pero no ostentar ambas cualidades a la vez"; "Por esta misma razón, es inadmisibile - la pretendida 'potestad jurisdiccional' de la Administración". (23)

Del análisis de los diversos conceptos expuestos sobre la naturaleza del procedimiento administrativo, hacemos notar que en virtud de que - la actividad administrativa se desarrolla dentro de la fase oficiosa de - la Administración o sea en la esfera de la Administración activa, toda - vez que al no existir contienda y al no seguirse proceso o juicio administrativo ante órgano jurisdiccional para dilucidar posible controversia, - concluimos que a nuestro criterio la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo, es precisamente su carácter distintivo, o sea el ser - administrativo.

(23) Agustín A. Gordillo. "Procedimientos y Recursos Administrativos". - Editor Jorge Alvarez. 1964. pp. 15 y 16.

Creemos al señalar que la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo, se manifiesta en el carácter mismo de su denominación y en última instancia la naturaleza del procedimiento administrativo se encuentra en función del Derecho Administrativo mismo, como rama -- del Derecho Público, independiente en su cometido gubernamental del derecho y del procedimiento judicial en general, damos por terminado el presente inciso, relativo a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo e iniciaremos a continuación el estudio de las características del procedimiento administrativo.

D. CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los más destacados tratadistas del Derecho Administrativo aceptan la dificultad que significa formular los principios que caracterizan el procedimiento administrativo. Sin embargo, es nuestra obligación realizar dicho estudio en la medida del escaso margen de que disponemos para comentar tan importante tema.

Para llegar a la finalidad que nos hemos propuesto en nuestro trabajo, debemos mencionar las características diferenciadoras del procedimiento administrativo con el procedimiento judicial en general, así como las afines a dichos procedimientos.

La doctrina administrativa ha señalado como principios que caracterizan al procedimiento administrativo los siguientes:

1o. Predominio de la actuación de oficio.- De lo que entendemos que el procedimiento administrativo debe ser impulsado de oficio -- por la Administración y no a instancia de los interesados, debiendo representar una garantía para los administrados y ser una regla de buena administración de los intereses públicos.

2o. Carencia de solemnidades.- Se dice que el procedimiento administrativo en oposición al procedimiento judicial, siempre revestido de excesivas formalidades, suele prescindir de muchas condiciones -- formales, tanto en los escritos iniciales como en los correspondientes a su tramitación.

3o. Rapidez.- Esta característica o principio del procedimiento administrativo, se refiere a que la rapidez que se le dé al procedimiento debe estar encauzado a suplir deficiencias de la Administración, evitando pérdidas de tiempo en notificaciones, despacho, firma, etc., - tratando de superar tales deficiencias con la aplicación de Leyes dinámicas en el sentido de su eficiencia.

4o. Predominio de la forma escrita.- Se refiere este principio característico del procedimiento administrativo, a que en él predo-

mina la forma escrita sobre el medio oral.

5o. Gratuidad.- La gratuidad del procedimiento administrativo significa que éste a diferencia del procedimiento judicial, no devenga costas.

6o. Falta de disposiciones legales completas.- Como característica de la sencillez del procedimiento administrativo, frecuentemente -- quedan sin concretar, a veces diversos extremos sobre normas procesales, lo cual es preciso suplir acudiendo a las normas generales del proceso judicial, principalmente en lo relativo a la capacidad, medios de prueba y plazos; esto último correspondiente a los plazos, no es del todo cierto, ya que los plazos existen y a diferencia de los plazos judiciales, éstos son más cortos, en la capacidad y los medios de prueba, generalmente, éstos siempre se regulan en el procedimiento administrativo por normas generales de derecho común.

7o. No es preciso, dirección técnica.- Se dice que en el procedimiento ante la Administración, los escritos no deben ser firmados por técnicos del Derecho, ni es preciso que los letrados u otros dirijan el trámite del proceso, confiándose esa dirección al funcionario instructor del expediente, que debe velar por los intereses del administrado y de la Administración, exceptuando los documentos que deben obrar en los ex-

pedientes y que, por su naturaleza especial o contenido, deben ser firmados por un facultativo; en la práctica en virtud de la complejidad de la Administración moderna y la redacción técnica de las leyes, los administrados se ven obligados a que un técnico les redacte los escritos y dirija sus expedientes.

8o. Tramitación Secreta.- El expediente es secreto en su tramitación, cesando ese carácter en el momento que, con arreglo a la Ley, es preciso dar vista a las partes, a fin de que puedan hacer las alegaciones que estimen pertinentes para la mejor defensa de sus derechos.

Las anteriores características del procedimiento administrativo, las señala Francisco López-Nieto y Mallo y a su criterio de tratadista de la materia, les da la connotación que la doctrina le impone en general al procedimiento, cuando su tratamiento no se circunscribe a un sistema en particular, sino las notas que le son comunes en la generalidad de los sistemas administrativos en otros países.

Antonio Carrillo Flores al comentar las características del procedimiento administrativo, al que llama tradicional, es decir, anterior a los esfuerzos de sistematización contemporáneos, dice que: "...han sido las siguientes: PRIMERA, una mayor rapidez: se supone que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos, exigen una -

gran expedición; SEGUNDA, una menor formalidad, menores solemnidades que en el procedimiento judicial, esta es una nota general en todas partes; TERCERA, y aquí entramos ya en la enumeración de las deficiencias, un -- sigilo del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo tradicional ha sido un procedimiento secreto; CUARTA, lo que la doctrina llama una falta de adherencia: en el procedimiento judicial ha habido - en general continuidad, fijeza en los órganos encargados de llevarlo y - después, en las legislaciones que siguen el procedimiento oral, una iden- tidad física inclusive, entre las personas que tramitan el negocio y - quienes lo resuelven, en cambio, el procedimiento administrativo se ha - caracterizado por su desvinculación, por su desarticulación, muchas agen- cías intervienen en él: en ocasiones quien decide no ha tenido contacto - absolutamente con el asunto; QUINTA, una falta de determinación en cuan- to a las pruebas que pueden aportar tanto los particulares como la Admi- nistración misma; SEXTA, una incertidumbre en cuanto a la terminación - del procedimiento (largo silencio de la Administración, decisiones no -- bien motivadas) y por último, SEPTIMA: falta de una sistematización jurí- dica precisa en cuanto a los medios de impugnar las decisiones adminis- trativas". (24)

Observamos que las características del procedimiento administratio

(24) Antonio Carrillo Flores. Ob. Cit. pp. 91 y 92.

vo señaladas por el tratadista que nos ocupa, concuerdan con las que la doctrina administrativa ha establecido, mismas que ya expusimos con anterioridad.

Para concluir el presente inciso, vamos a referirnos al informe que presentó Gascón y Marín al sintetizar las propuestas de los delegados concurrentes al Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas realizado en Varsovia el año de 1936, considerando los siguientes rasgos como fundamentales para todo procedimiento administrativo:

- 1o.- El principio de la audiencia de las partes
- 2o.- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.
- 3o.- Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración.
- 4o.- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.
- 5o.- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
- 6o.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares, y como reglas generales complementarias: la decla-

ratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías - de procedimiento para el particular, deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien las infrinja.

Los anteriores rasgos señalados como fundamentales para todo -- procedimiento administrativo los expone el maestro Carrillo Flores en su obra "La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración en México".

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MEXICANO

- A.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCION VIGENTE
- B.- ALGUNOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
 - a).- Condonación Total o Parcial de Multas.
 - b).- Condonar o Eximir, Total o Parcialmente Créditos Fiscales.
 - c).- Procedimiento Administrativo de Ejecución.
 - d).- Declaratoria de Prescripción del Crédito Fiscal.
 - e).- Procedimiento de Auditoría Fiscal.
- C.- CLASIFICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MEXICANO

A. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCION VIGENTE

Una vez realizado el estudio del procedimiento administrativo, - desde el punto de vista doctrinario en general, vamos a tratar dicho te ma dentro del ámbito de nuestro régimen legal.

Atendiendo al carácter jerárquico de nuestras leyes, la Consti tución es la Ley Suprema, y por lo tanto, nos referiremos a la misma en - cuanto hace alusión al procedimiento administrativo.

"En nuestro sistema legal el problema de las formalidades del - procedimiento que tienden a garantizar el Derecho de los particulares, - se debe estudiar no sólo dentro de los límites del derecho administra- tivo, sino también desde el punto de vista constitucional, teniendo en - cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Fundamental". (25)

El precepto invocado establece en su segundo párrafo: "Nadie po- drá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, pose- siones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales pre

(25) Gabino Fraga. Ob. Cit. p. 260.

viamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas con anterioridad - al hecho". (26)

Comenta Gabino Fraga que a pesar de los múltiples esfuerzos de los tratadistas por interpretar el precepto arriba apuntado, quedan - aún sin solución definitiva y satisfactoria las cuestiones que se refie ren a la aplicación de este precepto en materia administrativa, por tan to, se trata de determinar si el artículo 14 Constitucional excluye al Poder Administrativo de toda actividad que tienda a privar a un particu lar de su propiedad, derechos o posesiones.

En tal virtud, el mismo autor, dice: "Cuando se trata de resolu ciones administrativas dictadas dentro de la esfera del derecho público, la solución doctrinal es contraria a la que preside en la vida civil, y consiste, por lo tanto, en admitir que la Administración está capacita da para proceder en forma directa, esto es, sin intervención de los tri bunales, a la ejecución de sus propias resoluciones. Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nom bre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas". (27)

En efecto: "...se ha reconocido en nuestro sistema legal que -

(26) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

(27) Gabino Fraga. Ob. Cit. p. 282.

el Poder Administrativo puede llevar a ejecución directa sus determinaciones, sin necesidad de que intervengan los Tribunales, en aquellos casos que la Constitución lo autoriza en una forma expresa (expropiación, dotaciones y restituciones agrarias, conflictos de trabajo, revisión de las concesiones a que se refiere el párrafo final del artículo 27), y en aquellos otros en los cuales así lo exigen la independencia y supremacía que en la esfera de su competencia se reconoce el Poder Administrativo dentro del sistema de separación de Poderes adoptado por la misma Constitución". (28)

"Partiendo, pues, de la hipótesis de que la Administración no requiere la intervención de los Tribunales para realizar su función propia, se presenta el problema de si ella debe respetar las otras garantías que consigna la parte copiada del artículo 14 Constitucional, o sean la garantía de juicio con las formalidades esenciales del procedimiento y la de conformidad a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, las garantías de audiencia y legalidad". (29)

Por otra parte, Andrés Serra Rojas al hacer el estudio del artículo 14 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: "Aunque el artículo 14 Constitucional sólo se refirió originalmente a la autoridad judicial, la Jurisprudencia

(28) Gabino Fraga. Op. Cit. p. 261.

(29) Gabino Fraga. Op. Cit. pp. 261 y 262.

de la Suprema Corte ha extendido su aplicación estableciendo que de él se deducen las dos más importantes garantías de la seguridad jurídica, aplicable en materia administrativa: la de previa audiencia y la de legalidad..... de todas maneras, la garantía que otorga el precepto citado se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativivos, si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las formalidades esenciales del procedimiento señalado por la Ley". (30)

Ernesto Flores Zavala afirma: "De los términos y de la inter--pretación que se ha dado al segundo párrafo del artículo 14 Constitu--cional, podemos derivar las siguientes reglas:

10. Las autoridades fiscales deben sujetarse estrictamente a - las disposiciones legales relativas.
20. Las leyes que regulen los procedimientos administrativos - para la determinación del crédito fiscal, para su cobro y para su impugnación, deben reconocer en lo posible el derecho del particular para ser oído, es decir, la oportunidad para que presente pruebas y alegue en su favor". (31)

De lo que a decir de dicho autor se desprende que el artículo_

(30) Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Tomo I. Edit. - Porrúa, S.A. 1981. p. 295.

(31) Ernesto Flores Zavala. "Finanzas Públicas Mexicanas". Editorial Porrúa. 1989. p. 174.

14 Constitucional otorga dos garantías: la de audiencia y la de legalidad.

Y hace notar Flores Zavala que: "La interpretación que se dió originalmente al artículo 14 de la Constitución de 1857, antecedente de la actual, limitó los efectos de la garantía de legalidad a los juicios del orden criminal ...el artículo 14 de la Constitución de 1857, en su párrafo segundo decía: "Nadie puede ser juzgado, ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley". (32)

Abunda sobre el particular el autor citado, manifestando que Don Ignacio L. Vallarta: "...sostuvo que el principio de la exacta aplicación de la ley, se refiere exclusivamente a la materia criminal. Para llegar a esta conclusión, afirma que el primer párrafo del artículo 14, que habla de la irretroactividad de la ley, se encontraba en el artículo 4o. del Proyecto de Constitución, y que el segundo aparecía en el artículo 26, colocado entre los que establecen las garantías de los acusados en los juicios criminales: que además, el proyecto establecía que -nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, - sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según -- las formas expresamente citadas en la ley. Y el Congreso suprimió la

(32) Ernesto Flores Zavala. Ob. Cit. p. 175.

palabra propiedad, porque no quiso que lo civil se sujetara a las reglas de lo criminal, y por eso el artículo del proyecto de desechó, presentándose un nuevo artículo que es el que aparece con el número 14. Por otra parte, exigir la exacta aplicación de la ley en lo civil, es sentar un principio subversivo del orden social, destructor de la propiedad misma y condenado por todas las legislaciones de los países cultos, y por eso la Comisión redactó el precepto en tal forma, que no puede extenderse a lo civil, sino forzando el sentido de las palabras". (33)

"Sin embargo, posteriormente, la Corte sostuvo que el amparo por inexacta aplicación de la ley, podría pedirse en materia civil, ampliando así el significado del artículo 14 Constitucional". (34)

El maestro Ernesto Flores Zavala indica que la Suprema Corte en materia administrativa resolvió: "Las autoridades administrativas carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene". (35)

La Suprema Corte en sentencia de 10 de marzo de 1942, sostuvo que: "La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de sus derechos a un particular, se --

(33) Ernesto Flores Zavala. Op. Cit. p. 175.

(34) Ernesto Flores Zavala. Op. Cit. p. 175.

(35) Apéndice al Tomo LXIV del Semanario Judicial de la Federación. p. 511, en Ernesto Flores Zavala. Ob. Cit. p. 175.

tenga antes de la privación la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas". (36)

Y en resolución diversa dijo: "La connotación de ser oído y vencido no puede referirse sino a la existencia en la ley de un procedimiento especial, en el que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas". (37)

El mestro Flores Zavala, manifiesta que nuestro Tribunal Supremo al juzgar sobre la materia y reconocer que las leyes deben establecer procedimientos administrativos dentro de los que se oiga al interesado, sostuvo: "Esto no quiere decir, desde luego que el procedimiento que se establezca en las leyes, a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial, pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante un procedimiento ante las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías - que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes y formulando los alegatos que crea pertinentes aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la - -

(36) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXI. p. 4156, en - Ernesto Flores Zavala. Op. Cit. p. 178.

(37) Semanario Judicial de la Federación. Tomo LII. p. 2251, en - Ernesto Flores Zavala. Op. Cit. p. 178.

autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos para dictar una resolución legal y justa". (38)

El autor precitado resalta la tendencia en la legislación impositiva vigente, para conceder a los particulares el derecho de ser oídos antes de que se haga una determinación definitiva de los créditos fiscales a su cargo.

A continuación, vamos a referirnos al contenido del artículo 16 Constitucional, en la parte relacionada con nuestro trabajo.

Dicho precepto, establece en su primer párrafo: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". (39)

El autor mencionado, deriva del artículo 16 Constitucional el siguiente principio: "Las resoluciones de la administración en materia fiscal, se deben dictar por escrito, por autoridad competente y con expresión de los fundamentos de hecho y de derecho en que se basen, los que se harán del conocimiento de los interesados". (40)

(38) Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de -- 1944. p. 63, en Ernesto Flores Zavala. Ob. Cit. p. 180.

(39) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

(40) Ernesto Flores Zavala. Ob. Cit. p. 181.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación vigente, dice:
"Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades".

Como lo señala el autor varias veces citado, cuando la autoridad no cumple con los requisitos consignados en los preceptos antes transcritos, tanto el Tribunal Fiscal de la Federación, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, protegen a los particulares afectados.

El penúltimo párrafo del artículo 16 Constitucional dispone: "En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir la una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos -- por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia". (41)

A su vez, el último párrafo del mismo artículo establece: "La -- autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetaándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades -- prescritas para los cateos". (42)

(41) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

(42) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

El autor de que se trata agrega: "Aún cuando la Constitución dice que esas visitas deben revestir las formalidades prescritas para los cateos, debemos precisar cuáles son aplicables de acuerdo con su naturaleza y objeto. Estas formalidades son las siguientes:

- 1a. La orden de visita debe provenir de la autoridad administrativa, como lo dice el propio artículo 16.
- 2a. Debe darse por escrito.
- 3a. En la orden se debe hacer constar el lugar en que debe practicarse la visita, la persona visitada y el objeto de la diligencia.
- 4a. Al concluir la visita se debe levantar un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. Es, pues, contraria al texto constitucional, la viciosa práctica de concretarse a tomar datos en el lugar de la visita para levantar el acta con posterioridad en lugar diverso". (43)

Al comentar Olivera Toro el primer párrafo del artículo 16 -- Constitucional dice:

(43) Ernesto Flores Zavala. Op. Cit. p. 182.

- I.- "Por mandamiento escrito se entiende un documento en que la resolución aparezca de manera fehaciente.
- II.- La autoridad competente es la legalmente constituida y que actúa dentro de la órbita de las facultades -- que le asignan la Constitución, las leyes secundarias y reglamentos.
- III.- Fundar la resolución significa apegarse a los términos de mandato del Derecho, expresando ésto. Basarse en una disposición normativa general.
- IV.- La motivación consiste en "La Exposición de las razones que han movido a la Administración a tomar el -- acuerdo en que el acto consiste". Korman estima que la motivación hace relación directa al contenido del acto. Se aprecia una situación de hecho en relación con las normas jurídicas que regulan la actividad administrativa.

Burgoa establece que debe existir una concurrencia de fundamentación y motivación o sea que debe existir una ley que autorice la actuación de la autoridad y que, además, el caso preciso al que se pretende aplicar la norma deba estar comprendido dentro de ella; que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del mar-

co general correspondiente establecido por la ley. Así, la enunciación de los hechos es la "justificación" del acto; la norma aplicable, el "título o causa" para la actuación de la administración. El vínculo de unión entre unos y otra es la "motivación".

"En el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Segunda Sala, Tesis 373, pág. 636 se lee: que de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución el acto de autoridad ha de expresar el precepto aplicable al caso y señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas". (44)

Nava Negrete refiriéndose a las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución dice: "... obligan a las autoridades administrativas a cumplir con el procedimiento consignado en la ley e imponen al legislador el deber de fijar un procedimiento que satisfaga la garantía de audiencia. En ambos casos, de ser necesario, la autoridad judicial impondrá el respeto del procedimiento establecido por la ley o amparará al administrado contra la ley que no lo establezca por ser inconstitucional". (45)

(44) Jorge Olivera Toro. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 1988. pp. 225 y 226.

(45) Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. p. 63.

Luis Martínez López en su obra: "Derecho Fiscal Mexicano" en relación al artículo 16 Constitucional dice: "Este precepto prohíbe a la autoridad causar molestias a los particulares, a no ser en virtud de -- mandamiento escrito, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Esas molestias no son las de hecho, materiales que los causantes sufran al cumplir los requerimientos que las autoridades fiscales les hagan en la fase oficiosa del procedimiento tributario, como comparencia, en las oficinas, revisión de libros o documentos, práctica de visitas, etc. El artículo 16 se refiere a una molestia que causa un perjuicio jurídico, puesto que el artículo 40. de la Ley establece que: " El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto que reclama" y la Suprema Corte de Justicia, ha establecido Jurisprudencia en el sentido de que ese perjuicio ha de ser jurídico, esto es, que viole un derecho reconocido en la ley". (46)

A continuación citaremos algunas ejecutorias y tesis jurisprudenciales de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para ilustrar el presente estudio.

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- Si en él no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello -

(46) Luis Martínez López. "Derecho Fiscal Mexicano". Ediciones Contables y Administrativas, S.A. México, D.F. 1973. p. 361.

se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de -- que se subsanen las deficiencias del procedimiento". (47)

"GARANTIAS DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- Si ni del contenido del acuerdo reclamado, ni de ninguna otra constancia, se desprende que se hubiera seguido en contra de la quejosa algún procedimiento en el cual fuera oída para que presentara su defensa, ni tampoco invoca ninguna disposición legal que sirviera de fundamento para dictar dicho acuerdo, es patente la violación de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, puesto que se priva a la quejosa de sus propiedades, posesiones y derechos, sin haberse seguido en su contra procedimiento alguno en que fuera oída, ni tampoco existe mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento". (48)

"VIOLACION AL PROCEDIMIENTO.- Para que el amparo proceda contra las violaciones al procedimiento, es necesario, entre otras cosas, que se haya reclamado oportunamente, por

(47) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Tomo XXX. p. 256. Ediciones Mayo. 1967. p. 699.

(48) Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia. Tomo 118. p. Recopilación 1975. p. 71, en Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Tomo I. pp. 301 y 302.

medio de los recursos ordinarios y se haya protestado contra dichas violaciones, por haberse negado su reparación".

(49)

"VIOLACION AL PROCEDIMIENTO.- Cuando se concede el amparo por violación a las leyes del procedimiento, tendrá por efecto que éste se reponga, a partir del punto en que se infringieron esas leyes". (50)

El propósito de enunciar el contenido de las ejecutorias y tesis jurisprudenciales anteriores, es con la finalidad de precisar que las violaciones y falta de formalidades en el procedimiento administrativo acarrear consecuencias jurídicas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, protege en función de las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales que hemos venido comentando con la intención de determinar su exacta aplicación.

Por otra parte, de acuerdo con las ideas expuestas por los tratadistas, respecto a las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos antes mencionados y que se refieren a la observancia obligatoria por parte de la Administración del procedimiento consignado en la ley, y a la obligación de establecerlo en caso de no existir éste, así como el derecho del administrado a interponer amparo contra la ley,

(49) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Tomos II y VII. - p. 801. Ediciones Mayo. Ob. Cit. p. 702.

(50) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Tomo XXII. p. 258. Ediciones Mayo. Ob. Cit. p. 701.

inconstitucional, que le lesiona, damos por concluido el inciso relativo al Procedimiento Administrativo en la Constitución Mexicana.

B. ALGUNOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

En el Código Fiscal de la Federación vigente, se contemplan diversos procedimientos administrativos en materia impositiva, aplicándose éstos a petición del interesado o de oficio, a los cuales nos vamos a referir a continuación:

a) Condonación Total o Parcial de Multas.

El artículo 74 del Código Fiscal de la Federación vigente dice: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción.

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.

La solicitud dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, si así se pide y se garantiza el interés fiscal.

Sólo procederá la condonación de multas que hayan quedado firmes - y siempre que un acto administrativo conexo no sea materia de impugnación".

De dicho precepto, se desprende que el procedimiento administrativo que se observa en la condonación total o parcial de multas es a petición del interesado, toda vez que el mismo se inicia con la presentación de la solicitud correspondiente, formulada por el contribuyente (personas físicas y morales), en atención a circunstancias particulares.

Las autoridades competentes para conocer de la solicitud de condonación de multas formulada a petición de particulares en forma individual, y emitir las resoluciones respectivas son: La Procuraduría Fiscal de la Federación, la Dirección General Técnica de Ingresos a través de la Dirección de Recursos de Revocación, la Dirección General de Recaudación o la Administración Fiscal Federal que corresponda a su domicilio fiscal, según sea el caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 115 fracción VIII, 75 fracción II, 58-I y 129 fracción XXX del Regla-

mento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

Respecto de la condonación de multas, se hacen las siguientes observaciones:

- a.- Es facultad discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no constituye instancia, por lo que no podrá ser impugnada por ningún medio de defensa de los que establece el Código Fiscal de la Federación.
- b.- Dicha solicitud dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, si así se pide y se garantiza el interés fiscal o se dispensa su garantía.
- c.- Sólo procederá la condonación de multas que hayan quedado firmes; es decir, que ya no pueda ser impugnada la resolución que las impuso.
- d.- Será opcional la presentación de esta solicitud a través de un escrito, o bien, del formulario aplicable.
- e.- La Procuraduría Fiscal de la Federación sólo tendrá competencia para condonar multas impuestas por unidades administrativas distintas a las adscritas a la Subsecretaría de Ingresos.

b) Condonar o Eximir, Total o Parcialmente Créditos Fiscales.

El artículo 39 del Código Fiscal de la Federación vigente, dice:
"El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

1.- Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribu
ciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en par--
cialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la
situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la -
producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así
como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, pla
gas o epidemias.

En la parte antes transcrita del artículo mencionado, se consi-
gna el procedimiento administrativo que se aplica para condonar o eximir,
total o parcialmente créditos fiscales de cualquier naturaleza, cuando_
por causas de fuerza mayor o por calamidades públicas se afecte la si--
tuación económica de alguna entidad de la República, el cual se inicia_
de oficio, en virtud de que por decisión del Ejecutivo Federal y a tra
vés de resoluciones de carácter general, el mismo podrá condonar o exi-
mir, total o parcialmente, del pago de contribuciones y sus accesorios,
cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación -
de algún lugar o región del país, una rama de la actividad, etc., y en

casos de catástrofes sufridas, por fenómenos metereológicos, plagas o epidemias.

Al referirse dicho precepto a contribuciones y sus accesorios -- abarca: impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social, recargos, multas y gastos de ejecución.

Los efectos de la resolución pueden referirse a:

- a) Situaciones del pasado: Lo adeudado a la fecha
- b) Situaciones futuras: lo que se llegase a adeudar en el futuro.
- c) Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El Capítulo III del Código Fiscal de la Federación vigente, que comprende de los artículos 145 al 196, se refiere al Procedimiento Administrativo de Ejecución de los Créditos Fiscales y se divide en cuatro secciones relativas a disposiciones generales, embargo, intervención y remate, respectivamente.

En el procedimiento administrativo consignado en los preceptos citados, se presentan situaciones especiales que caracterizan la vía eje-

cutiva fiscal y que señalan a los ejecutores las normas a las cuales deberán ceñirse en su actuación, asegurando al mismo tiempo a los administrados una intervención conforme a Derecho.

d) Declaratoria de Prescripción del Crédito Fiscal.

El artículo 146 del Código Fiscal de la Federación vigente, dice: "El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consuma la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales".

De acuerdo a lo señalado en el tercer párrafo de la parte relati-

va del artículo antes transcrito, el procedimiento administrativo que se observa en la Declaratoria de Prescripción de Créditos Fiscales es a petición del interesado, en virtud de que el mismo se inicia con la presentación de la solicitud correspondiente, formulada por el contribuyente (personas físicas y morales).

La autoridad competente para conocer de la solicitud a efecto de que se declare la prescripción de los créditos fiscales, es la Procuraduría Fiscal de la Federación, a través de la Segunda Subprocuraduría y -- Subprocuradurías Fiscales Regionales, en su caso.

El plazo de presentación de dicha solicitud es a partir del día inmediato posterior a aquél en que se cumplen cinco años en que por ministerio de ley, se extingue el crédito fiscal.

e) Procedimiento de Auditoría Fiscal.

En los artículos 42 al 51 del Código Fiscal de la Federación vigente, se encuentran consignados diversos procedimientos administrativos que se aplican, al practicarse auditorías fiscales a los contribuyentes, dichos preceptos dicen lo siguiente:

Artículo 42.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales y,

en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estará facultada para:

.....
III.- Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

Artículo 43.- En la orden de visita, además de los requisitos a que se refiere el artículo 38 de este Código, se deberá indicar:

I.- El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita. El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.

II.- El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado.

Las personas designadas para efectuar la visita la podrán hacer conjunta o separadamente.

Artículo 44.- En los casos de visita en el domicilio fiscal, las autoridades fiscales, los visitados, responsables solidarios y los terceros estarán a lo siguiente:

I.- La visita se realizará en el lugar o lugares señalados en la orden de visita.

II.- Si al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, no estuviere el visitado o su representante, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante los espere a hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hicieren, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado.

En este caso, los visitadores al citar al visitado o su representante, podrán hacer una relación de los sis temas, libros, registros y demás documentación que integren la contabilidad. Si el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio, después de recibido el -

citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio y en el anterior, cuando el visitado conserve el local de éste, sin que para ello se requiera nueva orden o ampliación de la orden de visita, haciendo constar tales hechos en el acta que levanten.

Cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitadores podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad.

En los casos en que al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte debe ser manifestada a las autoridades fiscales autorizada por ellas sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva, los visitadores procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías.

III.- Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal, los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si éstos no son designados o los designados no -

aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.

Los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se esté llevando a cabo la visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo, en tales circunstancias la persona con la que se entienda la visita, deberá designar de inmediato otros y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quien deban sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita.

IV.- Las autoridades fiscales podrán solicitar el auxilio de otras autoridades fiscales que sean competentes, para que continúen una visita iniciada por aquéllas notificando al visitado la sustitución de autoridad y de visitadores. Podrán también solicitarles practiquen otras visitas para comprobar hechos relacionados con la que estén practicando.

Artículo 45.- Los visitados, sus representantes, o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitadores de signados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la misma, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales de los que los visitadores podrán sacar copias para que -- previo cotejo con sus originales se certifiquen por éstos y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita. También deberán per- mitir la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados.

Cuando los visitados lleven su contabilidad o parte de ella con el sistema de registro electrónico, deberán po- ner a disposición de los visitadores el equipo de cómputo y sus operadores, para que los auxilien en el desa- rrollo de la visita.

Los visitadores podrán recoger la contabilidad para exa- minarla en las oficinas de la autoridad fiscal, cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

I.- El visitado, su representante o quien se encuentre en el lugar de la visita se niegue a recibir la orden.

II.- Existan sistemas de contabilidad, registros o libros sociales, que no estén sellados, cuando deban estarlo conforme a las disposiciones fiscales.

III.- Existan dos o más sistemas de contabilidad con distinto contenido, sin que se puedan conciliar con los datos que requieren los avisos o declaraciones presentados.

IV.- Se lleven dos o más libros sociales similares con distinto contenido.

V.- No se hayan presentado todas las declaraciones periódicas a que obligan las disposiciones fiscales, por el período al que se refiere la visita.

VI.- Los datos anotados en la contabilidad no coincidan o no se puedan conciliar con los asentados en las declaraciones o avisos presentados o cuando los documentos que amparen los actos o actividades del visitado no aparezcan asentados en dicha contabilidad, dentro del plazo que señalen las disposiciones fiscales, o cuando sean falsos o amparen operaciones inexistentes.

VII.- Se desprendan, alteren o destruyan parcial o totalmente, sin autorización legal, los sellos o marcas oficiales colocados por los visitadores o se impida por medio de cualquier maniobra que se logre el propósito para el que fueron colocados.

VIII.- Cuando el visitado sea emplazado a huelga o suspensión de labores, en cuyo caso la contabilidad sólo podrá recogerse dentro de las cuarenta y ocho horas anteriores a la fecha señalada para el inicio de la huelga o suspensión de labores.

IX.- Si el visitado, su representante o la persona con quien se entienda la visita se niega a permitir a los visitadores el acceso a los lugares donde se realiza la visita; así como a mantener a su disposición la contabilidad, correspondencia o contenido de cajas de valores.

En los supuestos a que se refieren las fracciones anteriores, se entenderá que la contabilidad incluye, entre otros, los papeles, discos y cintas, así como cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos.

En el caso de que los visitadores recojan la contabilidad, deberán levantar acta parcial al respecto, la cual

deberá reunir los requisitos que establece el artículo 46 de este Código, con la que se terminará la visita domiciliaria en el domicilio o establecimientos del visitado, continuándose el ejercicio de las facultades de comprobación en las oficinas de las autoridades fiscales donde se levantará el acta final.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no es aplicable cuando los visitadores recojan sólo parte de la contabilidad. En este caso, se levantará el acta parcial señalando los documentos que se recogen, pudiendo continuar la visita en el domicilio o establecimientos del visitado.

Artículo 46.- La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las siguientes reglas:

1.- De toda visita en el domicilio fiscal se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Asimismo, se determinarán las consecuencias legales de tales hechos u omisiones, las que se podrán hacer constar en la misma acta o en documento por separado. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de

la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el período revisado.

II.- Si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales, mismas que se agregarán al acta final que de la visita se haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares. En los casos a que se refiere esta fracción, se requerirá la presencia de dos testigos en cada establecimiento visitado en donde se levante acta parcial, cumpliendo al respecto con lo previsto en la fracción II del artículo 44 de éste Código.

III.- Durante el desarrollo de la visita los visitados a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrán, indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia previo inventario que al efecto formulen. En el caso de que algún documento que se encuentre en los muebles, archiveros u oficinas

que se sellen, sea necesario al visitado para realizar sus actividades, se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitantes, quienes podrán sacar copia del mismo.

IV.- Con las mismas formalidades a que se refieren las fracciones anteriores, se podrán levantar actas parciales o complementarias en las que se hagan - - constar hechos, omisiones o circunstancias de carácter concreto, de los que se tenga conocimiento en el desarrollo de una visita o después de concluida. Formulada la liquidación, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de vi sita.

Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en ac tas parciales. También se consignarán en dichas ac tas los hechos u omisiones que se conozcan de terce ros. En la última ac ta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el ac ta final, deberán transcurrir -- cuando menos quince días, durante los cuales el con-

tribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones.

Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señala lugar en que se encuentren, siempre que éste sea el domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar su contabilidad.

V.- Cuando resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las oficinas de las autoridades fiscales. En este caso se deberá notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia.

VI.- Si en el cierre del acta final de la visita no estuviere presente el visitado o su representante, se le dejará citatorio para que esté presente a una hora determinada del día siguiente, si no se presentare, el acta final se levantará ante quien estuviere presente en el lugar visitado; en ese momento cualquiera de los visitadores que haya intervenido en la visita, el

visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. Si el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niegan a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma.

VII.- Las actas parciales se entenderá que forman parte integrante del acta final de la visita aunque no se señale así expresamente.

Artículo 47.- Las visitas en los domicilios fiscales ordenadas por las autoridades fiscales podrán concluirse anticipadamente en los siguientes casos:

I.- Cuando el visitado antes del inicio de la visita hubiere presentado aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestando su deseo de presentar sus estados financieros dictaminados por Contador Público autorizado, siempre que dicho aviso se haya presentado en el plazo y cumpliendo los requisitos, que al efecto señale el reglamento de este Código.

II.- En los casos a que se refiere el artículo 58 de este Código.

En el caso de conclusión anticipada a que se refiere la fracción I de este artículo se deberá levantar acta en la que se señale esta situación.

Artículo 48.- Cuando las autoridades fiscales soliciten de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, informes, datos o documentos o pidan la presentación de la contabilidad o parte de ella, para el ejercicio de sus facultades de comprobación, fuera de una visita domiciliaria, se estará a lo siguiente:

I.- La solicitud se notificará en el domicilio manifestado ante el Registro Federal de Contribuyentes por la persona a quien va dirigida y en su defecto, tratándose de personas físicas, también podrá notificarse en su casa habitación o lugar donde éstas se encuentren.

II.- En la solicitud se indicará el lugar y el plazo en el cual se debe proporcionar los informes o documentos.

III.- Los informes, libros o documentos requeridos deberán ser proporcionados por la persona a quien se dirigió la solicitud o por su representante.

IV.- La resolución que determine las contribuciones omitidas se notificará en el lugar señalado en la fracción I de este artículo.

Artículo 51.- Las autoridades fiscales que al ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo - 48, conozcan de hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, determinarán las -- contribuciones omitidas mediante resolución.

Cuando las autoridades fiscales conozcan de terceros, hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de -- las obligaciones fiscales de un contribuyente o responsable solidario sujeto a las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 48, le darán a conocer a éste el resultado de aquella actuación al dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior.

Con la transcripción en su parte relativa de los preceptos señalados, queda expuesto a nuestro juicio en forma amplia, el estudio relativo al Procedimiento de Auditoría Fiscal.

Con lo anteriormente expuesto, se da por concluido el inciso correspondiente a algunos Procedimientos Administrativos del Código Fiscal de la Federación.

C. CLASIFICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En esta parte del presente trabajo, se realizará el estudio del Procedimiento Administrativo, atendiendo a su clasificación desde el punto de vista teórico-legal.

El Código Fiscal de la Federación vigente, establece expresa o tácitamente una clasificación del procedimiento administrativo. Sin embargo, para poder comprender con mayor precisión los motivos fundamentales de esa distinción, es necesario referirnos previamente a las clasificaciones doctrinarias en general, creadas por diversos tratadistas de la materia, con el fin de llegar a determinar en especial, la clasificación del procedimiento administrativo desde el punto de vista de la doctrina y de su aplicación en el Código en comento.

A este respecto, José María Villar y Romero afirma que: "El examen de los hechos, el cuidadoso estudio de las prácticas administrativas y el propio contenido de las normas legales contenidas en los diversos reglamentos de procedimiento administrativo muestran la diferencia esencial que existe en el procedimiento técnico, el procedimiento propiamente administrativo y el procedimiento sancionador". (51)

(51) José María Villar y Romero. "Derecho Procesal Administrativo". - Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1948. p. 76.

Como se observa, dicho autor alude a tres clases esenciales del procedimiento administrativo.

Sobre el particular, José Gascón y Marín dice: "En cuanto al procedimiento, aparece desde luego una distinción fundamental, la que existe entre la manera de obrar la administración para la realización de los diversos servicios, lo que podemos considerar como procedimiento técnico de cada uno de ellos y la de relacionarse con los particulares en la efectuación de los actos administrativos, relación sometida a garantías formales, de que no puede prescindirse, y que determinan lo que se llama procedimiento jurídico administrativo a seguir por la administración para dictar sus resoluciones al ejercitar función en cierto aspecto jurisdiccional. Este procedimiento, denominado administrativo, puede considerarse: a) como forma jurídica a que debe sujetarse la administración para que produzcan sus actos efectos jurídicos; b) como reclamaciones o recursos que pueda entablar el particular contra una resolución de la administración; c) como ejercicio de la potestad disciplinaria o correctiva, procedimiento sancionador: serie de actos que constituyen verdadero proceso" (52)

El tratadista mencionado, habla de una distinción fundamental del procedimiento administrativo y también considera tres clases del mismo.

(52) José Gascón y Marín. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I. Impresor C. Bermejo. Madrid, 1952. p. 503.

En cuanto al tema que nos ocupa, Royo-Villanova, señala: "Según la finalidad del procedimiento, pueden distinguirse varias clases:

a) El procedimiento ordinario o de gestión, encaminado a la realización de los actos administrativos en que encarna la normal actividad de la administración pertenecen a esta categoría los expedientes de contratación de obras y servicios públicos; de solicitud de licencias, concesiones, matrículas y demás peticiones dirigidas a la administración; de liquidación de exacciones, etc. Este procedimiento puede equipararse a los actos de jurisdicción voluntaria del procedimiento civil.

b) El procedimiento de reclamación o recurso. En este procedimiento se impugna un acto administrativo, pidiéndose otro que lo modifique o anule, Puede asimilarse a los actos de jurisdicción contenciosa del procedimiento civil.

c) El procedimiento correctivo y disciplinario. En este procedimiento la administración persigue el castigo de los particulares que han infringido las disposiciones administrativas (correctivo) o de los funcionarios públicos que han faltado a sus deberes (disciplinario).

d) El procedimiento ejecutivo o de apremio, dirigido a la ejecu

ción y efectividad práctica de un acto administrativo. Muchas veces, la aplicación de las resoluciones administrativas no necesita un procedimiento especial....". (53)

A su vez, García Oviedo, indica: "...el procedimiento administrativo se desdobra fundamentalmente en dos: es uno el que ha de seguir la administración en sus actuaciones para la producción de sus actos, y del cual es una especialidad el llamado procedimiento sancionador y es otro aquél a que ha de ajustarse para revisar los actos por ella misma producidos, resolviendo de las reclamaciones o recursos que los particulares le eleven o promuevan". (54)

En la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, comentada por Eduardo Vivancos, al referirse a los procedimientos especiales se señala: "La ley regula tres procedimientos especiales: Para la elaboración de disposiciones de carácter general, el sancionador y el de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales". (55)

En la doctrina mexicana en cuanto a la clasificación del procedimiento administrativo, Alfonso Nava Negrete afirma: "Optamos por dividir

(53) Antonio Royo-Villanova. Ob. Cit. p. 887.

(54) Carlos García Oviedo. "Derecho Administrativo". Volumen I. Editorial E.I.S.A. Madrid, 1959. p. 659.

(55) Eduardo Vivancos. Ob. Cit. p. 35.

el procedimiento administrativo, en procedimiento de producción y procedimiento de impugnación de los actos administrativos, Comprendiendo en el primero todos los procedimientos que no sean los de impugnación. Cómo da es la distinción pero no sin motivo ni sentido. Es difícil y a veces imposible enumerar todos los procedimientos administrativos, la propia legislación administrativa es numerosa y complicada....". (56)

A continuación, se hará solamente mención de los artículos, que en el Código Fiscal de la Federación se refieren al Procedimiento Administrativo Sancionador y al Procedimiento Administrativo de Impugnación de los actos administrativos, toda vez que los preceptos aplicables en el Procedimiento Administrativo de Producción de los Actos Administrativos los señalamos en el inciso anterior del presente trabajo.

El Código objeto de nuestro estudio consigna el Procedimiento Administrativo Sancionador en los artículos 70, 75 al 91 y se refiere a los Recursos Administrativos o Procedimientos Administrativos de Impugnación contra las resoluciones dictadas en materia fiscal, en los artículos 116 al 133; siendo estos recursos el de Revocación y el de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Una vez realizado el estudio de la clasificación del procedimien

(56) Alfonso Nava Negrete. Ob. Cit. p. 78.

to administrativo desde el punto de vista teórico-legal, se considera in dispensable señalar que de acuerdo con nuestro juicio, el Procedimiento Administrativo se clasifica así:

- 1o.- Procedimiento Administrativo de Producción de los Actos Administrativos.
- 2o.- Procedimiento Administrativo Sancionador.
- 3o.- Procedimiento Administrativo de Impugnación de los Actos Administrativos.

C A P I T U L O I I I

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MATERIA FISCAL FEDERAL

- A.- CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
- B.- NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
- C.- CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
- D.- APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
EN
MATERIA FISCAL FEDERAL

A. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Al iniciar el desarrollo de esta parte de la presente investigación, se expondrá el concepto del Procedimiento Administrativo Sancionador contenido en los estudios que sobre el particular, han efectuado diversos autores de la materia, y como se verá, a dicho procedimiento administrativo lo denominan Procedimiento Administrativo Sancionador, potestad sancionadora de la Administración Pública y Derecho Penal Administrativo.

Villar y Romero dice: "....se trata fundamentalmente de un derecho que pertenece a la administración, cual es el de sancionar las extralimitaciones que cometan los funcionarios de la misma en sus relaciones con el servicio público y los particulares que no han respetado las atribuciones que a la Administración corresponden". (57)

A la potestad sancionadora se refiere Benjamín Villegas Basavilbaso y señala: "La doctrina en general, denomina a esta potestad correctiva y disciplinaria. La primera es externa y sus finalidades compren-

(57) José María Villar y Romero. Ob. Cit. p. 82.

den a todos los individuos, sean o no agentes de la Administración; la segunda tiene sus límites dentro de la Administración. La potestad correctiva tiene por objeto sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de la Administración y la potestad disciplinaria el de sancionar las infracciones de los agentes de la Administración, por acciones u omisiones en el ejercicio de los deberes funcionales". (58)

Sobre el tema que nos ocupa, habla García Oviedo e indica: - "Corresponde también a la Administración, por razón de su ministerio, - una potestad sancionadora segunda modalidad de la jurisdiccional, que suelen llamar los autores correctiva y disciplinaria, entendiéndose por aquélla la facultad de imponer correcciones a los administrados o ciudadanos por los actos contrarios a lo ordenado por la Administración y, - por la otra, la de imponer sanciones a los funcionarios responsables de faltas cometidas en el ejercicio de su cargo, sin perjuicio de la acción de los Tribunales de Justicia. La primera tiene un carácter externo, y la segunda, interno". (59)

En cuanto a la potestad correctiva, Royo-Villanova, manifiesta: -
"El Poder Ejecutivo, para hacer eficaces sus mandatos en materia administrativa y lograr con esto que los fines del Estado tengan cabal cumplimiento, necesita vencer los obstáculos que se le opongan por las perso-

(58) Benjamín Villegas Basavilbaso. "Derecho Administrativo". Tomo II. Editora Tipográfica Argentina. Buenos Aires, 1950. pp. 238 y 239.

(59) Carlos García Oviedo. Ob. Cit. p. 211.

nas obligadas a la obediencia; y de aquí la potestad correctiva de la Administración o sea la facultad de imponer multas y correcciones a los que infrinjan mandatos administrativos. Esa potestad se divide en correctiva, propiamente dicha (la que se dirige a todos los individuos en general), y disciplinaria (la que se ejerce por un funcionario con respecto a sus inferiores o subordinados en la jerarquía)". (60)

Manuel María Díez afirma: "... La potestad sancionadora radica en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas". (61)

El tratadista citado, se refiere a la división de la potestad sancionadora y agrega: "La potestad disciplinaria es interna de la administración y se aplica a todos los agentes de ésta. Tiene, en consecuencia, sus límites, dentro de la misma. Su objetivo, como dijimos, es sancionar las infracciones de los agentes de la administración por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones. En cuanto a la potestad sancionadora correctiva, es externa de la administración y comprende a todas las personas, sean o no agentes de la administración, tiene por objeto -- sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de ésta". (62)

(60) Antonio Royo-Villanova. "Elementos de Derecho Administrativo". Tomo I. Librería Santaren. Valladolid. 1950. p. 77.

(61) Manuel María Díez. "Derecho Administrativo". Tomo I. Edit. Bibliográfica Argentina, S.R.L. Buenos Aires. 1963. pp. 241 y 242.

(62) Manuel María Díez. "Derecho Administrativo". Ob. Cit. p. 242.

Al tratar acerca de la potestad sancionadora de la Administración, Merkl dice: "El llamado derecho penal administrativo consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas. Lo esencial del derecho penal administrativo es la imposición de la sanción por medio de una autoridad administrativa, y no la ejecución de la misma". (63)

Andrés Serra Rojas habla de la potestad sancionadora de la Administración Pública y dice: "El derecho penal administrativo es la disciplina que tiende al establecimiento de las infracciones y delitos administrativos, necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública - en relación con los fines que le corresponden". (64)

El mismo autor define el derecho penal administrativo como "... la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público, y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general". (65)

(63) Adolfo Merkl. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. -
Revista de Derecho Privado. Madrid. 1935. p. 347.

(64) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Tomo II. p. 462.

(65) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Tomo II. p. 464.

En nuestra opinión, el procedimiento administrativo sancionador es la potestad que tiene la Administración Pública para sancionar las infracciones a los ordenamientos administrativos, cometidas por los administrados y los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones.

B.- NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR.

Con las naturales limitaciones que impone un tema no siempre -
tratado a fondo por los estudiosos del derecho, intentaremos establecer
la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador en
materia fiscal federal, para cuyo efecto empezaremos por señalar su fun-
damento constitucional, después qué autoridad lo realiza y finalmente,
en que forma se lleva a cabo.

El procedimiento que nos ocupa, tiene como fundamento lo dis-
puesto en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos y a la vez está previsto y regulado por las --
disposiciones fiscales, contenidas en leyes secundarias como el Código_
Fiscal de la Federación y la Ley Aduanera. En efecto, dicho precepto -
constitucional se considera como fundamento de la facultad sancionadora
de la Administración Pública, ya que a través de la misma, el Poder Eje-
cutivo Federal provee a la exacta observancia de las leyes fiscales y,
por lo tanto, sirve de sustento legal al procedimiento que sigue la au-
toridad administrativa para sancionar las infracciones a las disposicio-
nes fiscales.

Dicho procedimiento lo realiza la autoridad administrativa y -

no la autoridad judicial, ya que las leyes secundarias reservan la facultad sancionadora en materia fiscal federal a las autoridades fiscales - competentes y éstas lo son en la medida en que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les atribuye competencia - para imponer multas.

Este procedimiento es autónomo, ya que la aplicación de las multas por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independiente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal.

C.- CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Una vez establecida la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo sancionador en materia fiscal federal, trataremos de mencionar sus principales características, a saber:

1.- El procedimiento administrativo sancionador tiene como esencial característica un fin primario de represión de la violación cometida y de amenaza o intimidación para los demás que se encuentran sujetos a la misma obligación; y su contenido pecuniario no beneficia al - -

Fisco Federal sino, en todo caso, al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ejerza las facultades de comprobación, determinación, notificación y ejecución de las multas que se impongan por infracción a las disposiciones fiscales, el cual tiene derecho al otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad, los que son cubiertos con cargo a los fondos que al efecto se destinan en base a los ingresos que la Federación obtiene de multas por infracción a las disposiciones fiscales, efectivamente pagadas y que hubieren quedado firmes, como lo dispone el artículo 70 Bis del Código Fiscal de la Federación.

El fin de represión mencionado, que se persigue en relación con las violaciones de las leyes tributarias, se explica y pone de manifiesto cuando se trata de actos bilaterales y la multa se impone a cada parte interviniente en los mismos, pues se requiere que cada infractor sea castigado; en efecto, el artículo 71 del Código Fiscal de la Federación dispone que cuando sean varios los responsables, cada uno deberá pagar el total de la multa que se imponga.

2.- El procedimiento administrativo sancionador se inicia con el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, respecto al cumplimiento de las obligaciones de carácter fiscal de los contribuyentes o de terceros y culmina con la emisión de una resolu-

ción, en la que se impone una multa por infracción a las disposiciones legales, la cual deberá notificarse personalmente al infractor o a su representante legal.

Como caso de excepción a lo anteriormente expresado, señalaremos que dicho procedimiento puede iniciarse, sin que sea necesario el ejercicio de facultades de comprobación, cuando de la simple lectura del documento, aviso, declaración, manifestación, libro o informe presentado ante la autoridad fiscal, se desprenda en forma indubitable la comisión de una infracción que deba ser sancionada, para cuyo efecto se emitirá y notificará la respectiva resolución, en la que se imponga la multa respectiva.

3.- Las multas que se imponen a través de este procedimiento son de carácter pecuniario y, en su caso, la autoridad podrá condonarlas o autorizar su pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades; a diferencia de los delitos fiscales, en los que la pena aplicable es corporal o de prisión, por así disponerlo el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación al indicar que "En los delitos fiscales la autoridad judicial no impondrá sanción pecuniaria; las autoridades administrativas, con arreglo a las leyes fiscales, harán efectivas las contribuciones omitidas, los recargos y las sanciones administrativas correspondientes, -- sin que ello afecte al procedimiento penal".

4.- El procedimiento administrativo sancionador debe ajustarse a las disposiciones legales aplicables y, por ende, la autoridad fiscal al imponer la multa correspondiente, deberá fundar y motivar la resolución que al efecto emita, la cual podrá ser impugnada por el interesado a través de los medios de defensa previstos en el Código Fiscal de la Federación, cuando considere que la misma afecta su esfera jurídica o patrimonial.

Además, en el procedimiento que nos ocupa, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de infracciones señaladas en -- las leyes fiscales, deberán tener en cuenta si en la misma existen agravantes o atenuantes, que en los términos del artículo 77 del Código invocado darán lugar a que se aumenten o disminuyan las multas conforme a las reglas que dicho precepto establece. Asimismo, la multa se impondrá conforme a las disposiciones vigentes en el momento en que se cometió la infracción, sin embargo, serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad, por así disponerlo el artículo 60. del referido Código.

5.- La misma autoridad que fiscaliza está facultada para imponer las multas que procedan por infracción a las disposiciones fiscales. Esto significa que si la autoridad fiscal al ejercer facultades de com-

probación conoce de hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, mediante resolución determinará las contribuciones omitidas e impondrá las multas correspondientes.

Como una excepción a lo anteriormente expresado, cabe señalar la posibilidad de que sea el propio infractor quien se autoimponga la multa, equivalente al 50% de las contribuciones omitidas, cuando las pague junto con sus accesorios antes de la notificación de la resolución que determine el monto de las contribuciones que omitió, lo cual se conoce como la autocorrección fiscal prevista en el artículo 76 fracción I del Código Fiscal de la Federación.

6.- En el procedimiento administrativo sancionador, la autoridad fiscal deberá tener presente que no se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito y que conforme a lo dispuesto en el artículo 73 del Código mencionado, se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que la comisión sea descubierta por las autoridades fiscales o cuando la omisión haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado re

querimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales.

7.- Por último, se considera conveniente mencionar como característica del procedimiento administrativo sancionador que el monto de las multas que el Código Fiscal de la Federación y la Ley Aduanera establecen en cantidades determinadas o entre una mínima y otra máxima, se actualizarán en los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre, conforme al procedimiento previsto en los artículos 70 y 5o. de ambos Ordenamientos legales, respectivamente; y que las cantidades que resulten de dicha actualización, se ajustarán aumentándolas o disminuyéndolas a la unidad de ajuste más próxima, de conformidad con la tabla contenida en el primer artículo citados y que cuando la cantidad a ajustar se encuentre a la misma distancia de dos unidades de ajuste, se hará a la más baja. Asimismo, debe tenerse presente que cuando las multas no se paguen en la fecha establecida en las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, para cuyo efecto deberá observarse el procedimiento de actualización establecido en el artículo 17-A del multicitado Código.

Lo anterior significa que el monto de las multas se actualizará

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país y, que el ajuste de las cantidades que resulten de dicha actualización tiene como antecedente la reforma que al respecto se hizo a la Ley Monetaria.

D.- APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El tema a tratar en este inciso lo consideramos muy importante para nuestro trabajo, ya que en el mismo se analizarán los lineamientos establecidos para imponer sanciones administrativas en materia fiscal federal por el Código Fiscal de la Federación vigente.

En lo que se refiere a la aplicacion de sanciones, el Código en comento, en su Título IV trata de las infracciones y delitos fiscales, estableciendo en su artículo 70 lo siguiente:

"La aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independientemente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal".

El monto de las multas que este Capítulo establece en cantidades determinadas o entre una mínima y otra máxima, se actualizará en los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre con el factor que se obtenga de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del penúltimo mes de calendario anterior al de la fecha para la cual se efectúa la actualización, entre el citado índice correspondiente al quinto mes inmediato anterior al de esa fecha.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público calculará para las infracciones correspondientes, las cantidades que resulten de las operaciones anteriores y las publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando las multas no se paguen en la fecha establecida en las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, en los términos del artículo 17-A de este Código."

En la parte transcrita del precitado artículo, se hace referencia a lineamientos de carácter general que deberán observarse al aplicarse las multas por infracción a las disposiciones fiscales.

El artículo 75 del Código Fiscal de la Federación vigente, dice lo siguiente:

"Dentro de los límites fijados por este Código, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:

I.- Se considerará como agravante el hecho de que el infractor sea reincidente. Se da la reincidencia cuando:

a).- Tratándose de infracciones que tengan como consecuencia la omisión en el pago de contribuciones, incluyendo las retenidas o recaudadas, la segunda o posteriores veces que se sancione al infractor por la comisión de una infracción que tenga esas consecuencias.

b).- Tratándose de infracciones que no impliquen omisión en el pago de contribuciones, la segunda o posteriores veces que se sancione al infractor por la comisión de una infracción establecida en el mismo artículo de este Código.

II.- También será agravante en la comisión de una infracción, - cuando se dé cualquiera de los siguientes supuestos:

a).- Que se haga uso de documentos falsos o en los que se hagan constar operaciones inexistentes.

b).- Que se utilicen, sin derecho a ello, documentos expedidos a nombre de un tercero para deducir su importe al calcular las contribuciones o para acreditar cantidades trasladadas por concepto de contribuciones.

c).- Que se lleven dos o más sistemas de contabilidad con distinto contenido.

d).- Se lleven dos o más libros sociales similares con distinto contenido.

e).- Que se destruya, ordene o permita la destrucción total o parcial de la contabilidad.

f).- Que se microfilmen documentos para efectos fiscales sin cumplir con los requisitos que establecen las disposiciones relativas. El agravante procederá sin perjuicio de que los documentos microfilmados en contravención de las disposiciones fiscales carezcan de valor probatorio.

III.- Se considera también agravante, la omisión en el entero de contribuciones que se hayan retenido o recaudado de los contribuyentes.

IV.- Igualmente es agravante, el que la comisión de la infracción sea en forma continuada.

V.- Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor.

VI.- En el caso de que la multa se pague dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que se notifique al infractor la resolución por la cual se le imponga la sanción, la multa se reducirá en un 20% de su monto, sin necesidad de que la autoridad que la impuso -

dicte nueva resolución. Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable tratándose de la materia aduanera y cuando se den los supuestos previstos en los artículos 77 fracción II, inciso b) y 78 de este Código.

Podemos decir que en el precepto transcrito, se encuentran los lineamientos que tomará en cuenta la autoridad para imponer sanciones, observando dos consideraciones de suma importancia que consisten en lo siguiente:

1.- Dicho Código señala claramente lo que considera agravante y reincidencia. Siendo la citada en segundo término difícil de señalar anteriormente al imponer sanciones, más no aclara lo relativo a infracción continua, lo que se debería hacer en el Código citado, pues daría al contribuyente en general la pauta para no incurrir en esta agravante de infracción.

2.- El hecho de que un contribuyente cometa una infracción y la pague dentro del mes siguiente a la fecha de su notificación, al concederle una deducción del 20% en su monto, sin que haya necesidad de que la autoridad sancionadora dicte una nueva resolución, dará mayor rapidez y ayudará a que los ingresos que por este concepto obtenga la Federación se alleguen de una manera más pronta y menos costosa; lógicamente esta

reducción no se dará cuando sea materia Aduanera, pues dicha materia es objeto de ley especial con capítulo sancionador propio, y por lo que respecta a los supuestos de que la comisión sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación y omisiones que se hayan derivado de errores aritméticos en las de claraciones, tampoco es aplicable el principio de la reducción, en virtud de que en el primer caso la autoridad fue la que descubrió la comisión de la infracción, por lo que el cumplimiento ya no es espontáneo, y en el segundo caso porque para esa infracción la multa será de un 20% de las contribuciones omitidas, estableciéndose en el artículo 78 su propia reducción de un 50%, si se paga la misma junto con sus acceso- rios dentro del mes siguiente a la fecha en que se notificó su determinación.

Por lo que se refiere a las infracciones, éstas se agrupan en -- seis grandes grupos a saber:

Artículo 79.- Infracciones relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes.

Artículo 81.- Infracciones relacionadas con la obligación de pa go de las contribuciones, así como de presentación de de claraciones, so licitudes o avisos o expedir constancias incompletas o con errores.

Artículo 83.- Infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descubiertas en el ejercicio de las facultades de comprobación.

Artículo 85.- Infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación.

Artículo 87.- Infracciones a las disposiciones fiscales en que pueden incurrir los funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 89.- Infracciones cuya responsabilidad recae sobre terceros.

Las sanciones que establece el Código Fiscal de la Federación vigente, son elevadas buscando con ello adaptarse a la realidad económica que actualmente se vive, pues había en el Código anterior sanciones de \$10.00 que actualmente son irrisorias.

Podemos concluir el estudio de la aplicación en el Código Fiscal de la Federación vigente del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia Fiscal Federal afirmando que busca en materia de infracciones y sanciones sistematizar el procedimiento de sancionar, dejando en la historia de Códigos anteriores tantos requisitos que prácticamente hacían inútil el trabajo de las autoridades sancionadoras, pues sus resoluciones emitidas contenían errores que las hacían impugnables desde su origen.

CONCLUSIONES

- PRIMERA** Sólo en el Estado de Derecho puede hablarse de Justicia Administrativa.
- SEGUNDA** Sólo tienen importancia para el Procedimiento Administrativo Sancionador los actos administrativos capaces de afectar la esfera de intereses de los contribuyentes, así como los actos de éstos que alteren la actuación de la Administración Pública.
- TERCERA** De acuerdo con nuestro juicio el Procedimiento Administrativo se clasifica como: Procedimiento Administrativo de producción de los actos administrativos, Procedimiento Administrativo Sancionador y Procedimiento Administrativo de Impugnación de los actos Administrativos.
- CUARTA** En nuestra opinión el Procedimiento Administrativo Sancionador es la potestad que tiene la Administración Pública para sancionar las infracciones a los ordenamientos Administrativos cometidas por los administrados y los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones.

QUINTA

Al Procedimiento Administrativo Sancionador, diversos - autores de la materia lo denominan Potestad Sancionadora de la Administración Pública que engloba los procedimientos correctivos y disciplinarios, que se aplican a los - administrados y servidores públicos, respectivamente; - así como Derecho Penal Administrativo y Procedimiento Ad ministrativo Sancionador.

SEXTA

El fundamento Constitucional de la Facultad Sancionadora de la Administración, lo encontramos en el artículo 89 - fracción I de la Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos vigente, que establece, que es Facultad del Presidente promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

SEPTIMA

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es de conformidad con el artículo 31 fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la encargada del despacho de los asuntos que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos, por lo que en su Reglamento Interior se establece que es competente para imponer san ciones por infracción a las disposiciones fiscales.

OCTAVA

El Procedimiento Administrativo Sancionador en materia Fiscal Federal tiene como fin primario la represión de la violación cometida y la amenaza o intimidación para los demás que se encuentran sujetos a la misma obligación.

NOVENA

El Procedimiento Administrativo Sancionador en materia Fiscal Federal, se inicia con el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de carácter fiscal de los contribuyentes o de terceros y termina con la emisión de una resolución en la que se impone una multa por infracción a las disposiciones legales, que se notificará personalmente al infractor o a su representante legal.

DECIMA

En el Procedimiento Administrativo Sancionador en materia Fiscal Federal son de carácter pecuniario las multas que se imponen a través del mismo y la pena aplicable en los delitos fiscales es corporal o de prisión.

DECIMA PRIMERA El Procedimiento Administrativo Sancionador en materia Fiscal Federal debe ajustarse a las disposiciones legales aplicables y por tanto, la autoridad fiscal al imponer la multa correspondiente deberá fundar y motivar la resolución que al efecto emita.

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

A. GORDILLO, AGUSTIN. PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EDITOR JORGE ALVAREZ. 1964.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. PROCESO, AUTOCOMPOSICION Y AUTODEFENSA. IMPRENTA UNIVERSITARIA. 1947.

ALVAREZ-GENDIN, SABINO. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL. EDIT. CASA BOSCH. BARCELONA. 1954.

CARNELUTTI, FRANCISCO. SISTEMA DE DERECHO PROCESAL CIVIL. EDIT. HISPANO AMERICANA. 1944.

CARRILLO FLORES, ANTONIO. LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO. LIBRERIA DE PORRUA, HNOS. Y CIA. 1939.

DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. PALLARES, EDUARDO. EDIT. PORRUA. 1963.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO DE LA LENGUA CASTELLANA. "VASTUS". - EDIT. SOPENA ARGENTINA, S.A. 1965.

FLORES ZAVALA, ERNESTO. FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. EDITORIAL PORRUA. 1989.

FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA. 1989.

GARCIA OVIEDO, CARLOS. DERECHO ADMINISTRATIVO. VOL. I. EDIT. E.I.S.A. 1953.

GARCIA OVIEDO, CARLOS. DERECHO ADMINISTRATIVO. VOL. I. EDIT. E.I.S.A. 1959.

GASCON Y MARIN, JOSE. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. IMPRESOR C. BERMEJO. MADRID, 1952.

GONZALEZ PEREZ, JESUS. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. TOMO I. 1955.

LOPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EDITOR JOSE MA. BOSCH. BARCELONA. 1960.

MARIA DIEZ, MANUEL. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. EDIT. BIBLIOGRAFICA ARGENTINA, S.R.L. BUENOS AIRES. 1963.

MARTINEZ LOPEZ, LUIS. DERECHO FISCAL MEXICANO. EDICIONES CONTABLES Y ADMINISTRATIVAS, S.A. MEXICO, D.F. 1973.

MERKL, ADOLFO. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. REVISTA DE DERECHO PRIVADO. MADRID, 1935.

NAVA NEGRETE, ALFONSO. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. EDIT. PORRUA, 1959.

OLIVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. PORRUA, S.A. MEXICO, 1988.

ROYO-VILLANOVA, ANTONIO. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I LIBRERIA SANTAREN. VALLADOLID. 1950.

ROYO-VILLANOVA, ANTONIO. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II EDIT. SANTAREN. VALLADOLID. 1955.

SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. VOLS. I Y II. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1981.

VILLAR Y ROMERO, JOSE MARIA. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. EDITORIAL REVISTA DE DERECHO PRIVADO. MADRID, 1948.

VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMIN. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. EDITORA TIPOGRAFICA ARGENTINA. BUENOS AIRES, 1950.

VIVANCOS, EDUARDO. COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EDIT. AHR. BARCELONA, 1959.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL VIGENTE.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO VIGENTE.