

24256



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
ACATLAN

**NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:  
**CESAR AUGUSTO SILVA VILLALOBOS**



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.

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

Cada vez que existe la oportunidad de hablar acerca de algún aspecto del Derecho, se comprueba su inmensidad y magnificencia, es sorprendente analizar la gama de interrelaciones que se derivan de un mandato o exigencia legal.

Verdaderos sistemas se han formado con la conjugación de elementos humanos y equipo para dar cumplimiento a una sólo fracción, de una disposición constitucional.

"ARTICULO 31 DEL PACTO FEDERAL.

Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

¡Cuán grande es el espíritu de esta fracción que sobre ella descansa toda la actividad financiera del Estado en su -- primer etapa, es decir, la recaudación!.

¿Qué profundidad encierran 32 palabras para provocar -- una de las actividades de mayor importancia y trascendencia para la Nación?.

La respuesta aunque difícil de concluir no puede ser -- otra, la obligación que se deriva de la fracción IV del artículo 31 constitucional, entraña el compromiso que hemos adquirido los mexicanos (en primer término), de contribuir económicamente al fortalecimiento y grandeza de nuestro pueblo para fo-

mentar nuestro desarrollo en un marco ideológico que cumpla -- con el compromiso histórico de México, cada peso recaudado debe destinarse al gasto público con patriotismo para el desenvolvimiento de nuestra república, en un ambiente Federal y bajo el estandarte de la democracia, cualquier desvío constituiría una verdadera violación del pacto que se formalizó el 5 de febrero de 1917.

El tema que someto a vuestra consideración, lo he intitulado "La Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo de Ejecución", y trato de explicar el mecanismo que emprende el Estado para lograr el cobro forzoso de las contribuciones que no son enteradas en los plazos y formas establecidas en las leyes. Analizo su legalidad y las causas que justifican al Estado para emprender esta "acción directa". Propongo reformas al texto constitucional y sugiero alternativas para simplificar el Procedimiento.

Una vez que el trabajo fué concluído, estoy cierto de la facultad que tiene el Estado para exigir aun coactivamente el cumplimiento de las normas tributarias, pues sólo con el esfuerzo conjunto de los mexicanos lograremos la grandeza de la raza cósmica.

"MAGNAE NATIONI, OMNIUM MAGNUM SFORZUM"

CESAR AUGUSTO SILVA V.  
Invierno 1986.

I N D I C E

## CAPITULO PRIMERO

Introducción	Pág.
I.- NOCIONES FUNDAMENTALES.....	1
Comentarios históricos.....	6
El proceso.....	11
Teorías privatistas.....	14
Teorías publicistas.....	18
El procedimiento.....	29
Fin del proceso.....	31
Elementos del proceso.....	34
El procedimiento administrativo.....	40

## CAPITULO SEGUNDO

II.- PODER Y POTESTAD.....	45
Esquema básico del constitucionalismo.....	50
Características de la Constitución actual.....	57
Fundamento constitucional del poder tributario..	60
La fracción IV del artículo 31 constitucional...	65
Cuestionamientos sobre la constitucionalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	82
Diversas denominaciones del Procedimiento Admi- nistrativo de Ejecución.....	89
El Procedimiento Administrativo de Ejecución en el organismo descentralizado denominado Institu- to Mexicano del Seguro Social.....	97
La seguridad social en México.....	98
Fundamento constitucional de las contribuciones- de seguridad social.....	105
Bases para la fijación de créditos.....	111
Seguro de riesgos de trabajo.....	112
Seguro de enfermedad y maternidad.....	114
Seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad a-- vanzada y muerte.....	115
Determinación, liquidación y exigibilidad de las contribuciones de seguridad social.....	119

Procedimiento de Ejecución.....	125
---------------------------------	-----

### CAPITULO TERCERO

III.- GENESIS Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.....	131
Iniciación del procedimiento.....	134
Mandamiento de ejecución.....	137
Liquidación.....	138
Requerimiento de pago.....	140
Secuestro administrativo y aseguramiento de bienes.....	141
Designación de bienes, derechos del ejecutado y el ejecutor.....	143
Bienes exceptuados del embargo.....	145
Designación, obligaciones y remoción del depositario.....	146
Los remates: convocatoria de remate y citación de acreedores.....	147
Base para el remate y postura legal.....	149
El remate y pago de la postura.....	151
Transmisión de los bienes rematados.....	154
Modificaciones que establece el Código Fiscal de la Federación vigente.....	157

### CAPITULO CUARTO

#### IV.- MEDIOS DE DEFENSA

Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	168
Procedencia del recurso.....	170
Tramitación.....	175

Principio Solve et Repete .....	180
Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	182
El Juicio Fiscal de Nulidad.....	185
Substanciación del Juicio.....	188
El Juicio de Garantía.....	190
Recurso de Oposición en el Estado de México.....	202
Conclusiones.....	205



CAPITULO PRIMERONOCIONES FUNDAMENTALES

La existencia y necesidad del derecho, son una consecuencia lógica de la limitación humana, misma que no es accidental o histórica, su carácter es inseparable y esencial para lograr la convivencia pacífica y organizada.

De esta manera, el derecho a través de los siglos, ha constituido la manifestación de la voluntad colectiva del Estado, dicha voluntad persigue un fin; que es, el determinar el campo de la voluntad libre o dicho en otras palabras, los límites en que la libertad de cada uno no es compatible con la libertad de los demás.

Es menester indicar que el pilar fundamental del cúmulo de preceptos que circunscriben al derecho, se plasma en la norma jurídica, la cual tiene la función de garantizar la consecución de los fines que el derecho se propone (1), esto es,

---

(1) Rocco, Ugo. Trattato di Diritto Processuale Civile (Tratado de Derecho Procesal Civil), Págs. 12 y ss., traducción Santiago Sentfies y Mariano Ayerra Rendín, Bs. As.,- 1959.

"La función de la garantía significa hacer cierto, asegurar; por consiguiente, la norma jurídica se presenta con un carácter de necesidad correlativa al fin del derecho, que la hace absolutamente obligatoria".

garantía de finalidades o tutela de intereses, por ende su carácter de obligatoriedad; el imperativo contenido en la norma vale como reglamentación obligatoria de la voluntad, así como de las acciones humanas.

Sin embargo, la voluntad individual conserva dentro de ciertos límites determinada autonomía en la reglamentación jurídica de las relaciones; esto obliga a indicar que, en las llamadas "normas absolutas", la voluntad individual está completamente sujeta al precepto, pues el precepto contenido en el imperativo jurídico constriñe inderogablemente a la determinación y realización de la voluntad de los particulares, la cual, aún cuando sea libre de realizar el hecho jurídico en el que se origina la relación, no tiene nunca la posibilidad de contradecir o de sustraerse a los preceptos (mandatos o prohibiciones) sancionados y descritos por el derecho (2), en tal virtud las normas jurídicas que tutelan voluntades y acciones se traducen en verdaderos imperativos categóricos, como resultado de ello su observancia no puede dejarse al arbitrio o espontaneidad de los sujetos a los cuales se dirige.

La observancia de las prescripciones de la norma jurídica se mantiene de conformidad a diversos criterios:

---

Cfr.

- (2) Vanni I. Lezioni Di Filosofia di Diritto (Lecciones de Filosofía del Derecho) Pág. 127, Italia 1938, Traducción Editorial Depalma.

a) "La valoración de la utilidad o conveniencia, que reporta el que exista una norma generalmente considerada justa.

b) La observancia de la prescripción jurídica es de tipo necesaria, ya que dicho derecho vale como reglamentación coactiva sin consideración al convencimiento, a la adhesión o al reconocimiento de las personas sometidas a él"(3).

Por ello la norma jurídica está provista de sanción, la cual ha de aplicarse en caso de trasgresión de la propia norma. Esta sanción no es más que un elemento integrante del precepto jurídico y representa el medio para la consecución de una finalidad (observancia del precepto jurídico), la sanción es la consecuencia derivada del incumplimiento de la norma. Podemos caracterizarla como una amenaza de un mal, afectación o daño, que puede ser físico, moral, personal o patrimonial, aplicable a aquel que trasgrede el precepto establecido en la norma.

Desde otro punto de vista se genera una relación de causalidad, la materialización o actuación de la amenaza, co-

---

(3) Messina, Interpretazione dei Contratti ( La Interpretación de los Contratos ) Págs. 227 y ss., Buenos Aires, Argentina, 1965, Traducción Editorial Depalma.

mo consecuencia o efecto del acto violador del precepto normativo. Estas consideraciones en sí, representan la llamada -- coacción psicológica que produce la convicción del particular para la observancia de la norma.

De carácter general y universal la norma jurídica no regula singularmente específicas relaciones de determinadas - personas, vale en cambio, para todas las relaciones de la misma especie, la generalidad de la norma no sólo es un atributo de aspecto imperativo del derecho, es también un atributo en su doble aspecto: formal, con juicio lógico; material, como - expresión de voluntad.

Las reflexiones anteriores son de suma importancia, -- porque nos indican la naturaleza de la norma jurídica misma - que constituye el derecho objetivo y del cual emana el derecho subjetivo: que es "La facultad o el poder reconocido y -- concedido por una norma jurídica a un sujeto individualmente-determinado" (4), "de querer y de obrar para la satisfacción-de un interés suyo, tutelado precisamente por la norma, y de imponer su voluntad y su acción a la voluntad y a la acción -

---

(4) Merkel, H. Juris Encyclopadie. (Enciclopedia Jurídica), Págs. 21 y ss, traducción Editorial Depalma, Bs. As. --- 1982.

de otros sujetos distintos". (5)

Efectivamente, es el derecho subjetivo ejercitado por el particular, mediante el interés (material, moral o patrimonial) y dirigido por la voluntad; el que da la pauta en determinadas circunstancias y reunidos ciertos requisitos para la existencia del proceso y el procedimiento según el caso.

Para estudiar acertadamente cualquier figura jurídica, es indispensable se escudriñe en sus antecedentes, y de esta manera, valorar la herencia histórica.

Obligado se convierte, en materia de proceso y procedimiento, transportarnos en el tiempo para enfocar la fuente genérica del Derecho Institucional.

ROMA.- En su inicio y al igual que cualquier otra cultura en proceso de conformación, se acudió a la autodefensa - como medio para dirimir los conflictos y hacer justicia. Sin

---

(5) Rocco, Ugo. Ob. Cit. Pág. 20. "El derecho subjetivo no - está constituido, ni por un simple interés tutelado, ni por una simple voluntad o poder de querer, sino que resulta de la fusión de esos dos elementos invisiblemente vinculados, de modo que en todo derecho subjetivo, debe reconocerse un elemento substancial o material, determinado por el poder de querer reconocido por la norma jurídica a la voluntad individual".

embargo, en poco tiempo se instauraron sistemas perfectamente delineados para la solución de los problemas, en ellos se señalan formas específicas para la actuación del proceso y del procedimiento, los cuales aparecen prácticamente después del establecimiento de las civitas.

Roma y su sistema de leyes reconoce por cuanto al método utilizado para hacerlos valer tres etapas:

a) Legis Actiones o acciones de la ley, que va desde los orígenes de la civitas hasta la mitad del siglo II antes de Cristo;

b) Epoca del procedimiento por fórmulas o procedimiento formulario, que se extiende desde la mitad del siglo II antes de Cristo hasta el siglo III después de Cristo;

c) Procedimiento Extra Ordinem, o bien Cognitid Extra Ordinem, el cual se estableció a fines del siglo III después de Cristo, con desaparición del tradicional Ordo Indicio rum Privatotum (6):

#### La Legis Actio

Este sistema representa el imperio de la fórmula compleja de rito y de solemnidad, las partes acudían ante un magistrado, (in iure) hacían sus declaraciones de acuerdo con -

---

Cfr.

(6) Iglesias, Juan., Derecho Romano. Pág. 194, Ediciones Ariel México 1978.

fórmulas rigurosamente establecidas por la costumbre o la ley.

Las acciones procesales eran inmutables, debiéndose - cumplir con igual precisión que las leyes de donde emanaban, - estos procedimientos o acciones se reducían a cinco tipos:

- a) Actio Sacramenti;
- b) Judicis Postulatio;
- c) La Condictio;
- d) Manus Injectio;
- e) Pignoris Capió.

Las tres primeras servían como un medio para llegar - al juicio y las dos últimas eran vías de ejecución (7).

### El Procedimiento Formulario

El sistema de las acciones fue reemplazado por el procedimiento formulario, llamado así, en virtud de que el magistrado redacta y entrega una fórmula que indica al juez la --- cuestión a resolver, se le designa también a este sistema, -- procedimiento ordinario, ya que el magistrado no juzga por sí, más que en contadas ocasiones y excepciones, limitándose a -- preparar la segunda parte de la instancia que debe realizarse ante el juez; (ordinat iudicium), de la fórmula cabe destacar

---

Cfr.

- (7) Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. No. - 714, Sec. I De las Acciones de la Ley. Pág. 617, Traducí do por José Ferrandez González, Editora Nacional, Novena- Edición, 1976.

como elemento preponderante a la intentio, ya que en ella se recoge el contenido de la demanda, patentizado la naturaleza de la reclamación y abriendo puertas al debate procesal. La Litis Contestatio tenía una finalidad semejante a la del compromiso o cláusula compromisoria, pues, una vez contestadas -- las pretensiones, se sujetaban a las partes; La Demonstratio -- que sirve para aclarar y concretar la naturaleza de la reclamación, a través de hechos que pueden fundamentarla; La Condenatio, condiciona la intentio en términos de que sean ciertos o no, los hechos alegados por el demandante; Exceptio, es parte de la fórmula establecida en beneficio del demandado.

#### Procedimiento Extraordinario

El procedimiento per extraordinario cognitionen, acaba con la clásica bipartición del proceso en las faces in iure y apud iudicem. El juez es ahora funcionario público y ante él se substancia el negocio en un solo momento procesal, en este tipo de procedimiento la forma normal de citar a juicio es La Libelo, misma que el demandante hace llegar al demandado o se auxilia de un tabulario, que era un funcionario de menor jerarquía. Hecho esto, el demandado, contesta o responde, mediante la Libellus contradictionis, presentando su correspondiente -- causión, cautio indicatmsisti, para así comparecer a juicio al cabo de determinado tiempo, integrada la litis, se espera la -- sentencia respectiva.

La caída del Imperio Romano trajo consigo el estanca--



miento de la grandeza del derecho (8), que fue producto de la inteligencia e inspiración del hombre, perfeccionado de generación en generación.

Se motivó el implantamiento de un nuevo sistema de vida y consecuentemente el enfrentamiento de dos sistemas jurídicos bien definidos; por una parte, la complejidad del sistema jurídico romano, en la que efectivamente existía un orden jurídico pre-establecido, consecuentemente la resolución de las cuestiones se hace depender de un acto de inteligencia del juez, quien se constituía como elemento integrante del proceso, a fin de establecer y decir el derecho, diferente lo era el proceso germánico, que no tenía como objetivo el resolver el conflicto mediante la convicción de un tercer personaje (juez), este proceso es eminentemente formal en ocasiones sacramental y con la finalidad de provocar el juicio de la divinidad, a las partes se les sometía a determinados experimentos, del resultado de los mismos se apreciaba o se infería la indicación de la divinidad.

Como podemos apreciar, el proceso germánico al lado del romano, es primitivo en exceso, no obstante, hubo de prevalecer el primero sobre todo en las comarcas donde se afianzó con mayor tenacidad el dominio longobardo.

---

Cfr.

(8) Montanelli, Indro. Historia de los Griegos. Historia de Roma. Capítulo II. Pág. 625, Editorial el Arca de Papel, México 1972

Empero, el derecho romano experimentó una reaplicación misma que fue moldeada de manera diferente a la original; debemos tener en cuenta, que el dominio y florecimiento del cristianismo tuvo su auge en esta etapa, consecuentemente la formación del derecho canónico el cual se cimentaba en el Derecho Romano.

La combinación de elementos Romano-Germánico empezó, con las obras de los glosadores, las de los comentaristas como Baldo Degli (1327-1400), Bartolo Sasso Ferrato y de los prácticos; de esta mixtificación de procesos, se originó un tercerol llamado proceso "COMUN", o proceso romano-germánico, la primera de las denominaciones, en virtud de que, el mismo valía don de quiera, siempre que no fuese derogado o abrogado por una ley escrita.

El proceso común adopta, como herencia del romano, el concepto de juez, tercero entre las partes, y persona distinto de ellos. Del procedimiento germánico; se adoptó la declaración solemne de las partes para fundar el litigio, y el fraccionamiento del proceso en fases distintas, cada una destinada a resolver determinados puntos de la cuestión.

Es importante señalar, que el proceso común era especialmente complicado; en sí, era un proceso escrito, en el cual las partes no comparecían nunca, en tal virtud largo y tedioso, este problema motivó la creación de un procedimiento sumario, que es una de las aportaciones del derecho canónico, pues el pontífice autorizaba al juez a suprimir ciertas formalidades.

De este proceso sumario, lo más importante eran los procesos determinados, y cabe destacar que la abreviación del procedimiento no se obtenía merced a la simplificación de la forma, sino con la suspensión de la fase de la declaración del derecho, esto es, la reducción del proceso de cognición, se dirigía pues, a la ejecución del derecho y no a la declaración de él. Esto representa un antecedente de los juicios ejecutivos actuales.

Los sistemas jurídicos posteriores a la llamada Edad Media, se limitaron a acoger el contenido del Derecho Común, y de sus antecesores; el Derecho Romano y el Germánico, experimentando diversos países europeos influencias decisivas -- del (Código Francés, procedimientos civiles denominado de Na poleón) para la formación de sus ordenamientos jurídicos.

### 1.1 Proceso y Procedimiento

Es impresionante advertir que al tratar de analizar -- los conceptos de proceso y procedimiento, se esta ante vocablos que se vienen usando desde hace siglos, sin que los doctrinarios se pongan de acuerdo acerca de su significado. Pertinente es indicar la problemática que constituye el buscar -- una definición que pueda desentrañar felizmente las instituciones a estudio. En el devenir histórico del derecho, se ha cuantificado al proceso desde diversos puntos de vista; ya -- por su objeto, ya por su finalidad, por las partes que lo integran, por los motivos que hacen llegar a las partes a juicio, o inclusive por la actividad jurisdiccional del Estado.

Algunos autores han dado diferentes tipos de definición al proceso que a continuación se señalan:

Alessandri.- "Proceso es el agregado de los escritos, documentos y actuaciones que sucesivamente se presentan y verifican durante el juicio". (9)

Calamandrei.- "Proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el derecho procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción". (10)

Camiruaga.- "Proceso es sinónimo de expediente o autos, y serie de actividades que se deben llevar a cabo para lograr el pronunciamiento del juez sobre el asunto o contienda sometida a su resolución por las partes". (11)

Chiovenda.- "El proceso es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley, por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria". (12)

---

(9) Diritto Civile (Derecho Civil), Pág. 142 y ss., traducción Santia Sentfes, Bs. As., 1965.

(10) Tratado de Derecho Civil, Pág. 308 y ss., traducción Editorial Depalma, Bs. As., 1958.

(11) Dogmática del Derecho Civil, Pág. 87, Editorial Trillas, México, 1979.

(12) Instituciones de Derecho Civil, Pág. 98, Editorial Porrúa, México, 1962.

Carnelutti.- "Manifiesta, proceso es el conjunto de todos los actos que se realizan para la solución de un litigio, - dichos actos han de realizarse mediante un desenvolvimiento gradual en el tiempo, proceder significa aproximadamente; por un - paso después de otro". (13)

Lira.- "Conjunto de actuaciones que se forma ante los - Tribunales y de los documentos justificativos con que se une a - ellos para ilustrar y resolver a su tiempo la cuestión". (14)

Menéndez y Vidal.- "Coordinada sucesión de actos jurí- - dicos derivados del ejercicio de una acción procesal y que tie- - nen por objeto obtener una decisión jurisdiccional". (15)

Podemos concluir esta cadena de definiciones, manifes- - tando que "al proceso se le equipara así mismo con un drama, -- con una guerra, o con un duelo mismo que origina la creación --

---

(13) Como se Hace un Proceso, traducida por Santiago Sentfies y Mariano Ayerra Redín, Págs. 26 y ss., Bs. As., 1959.

(14) El Derecho Civil, Pág. 243, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1975.

(15) El Derecho Civil, (Dogmática), Pág. 105, Editorial Depalma, Bs. As., 1961.

de voces carentes de función lógica y semántica, ya que las mismas han sido usurpadas del lenguaje cotidiano, son calificativos meramente, mismos que se ha sistematizado inclusive - sin previo análisis lógico-jurídico" (16)

En lo particular se infiere, que para atender adecuadamente una institución tan compleja, es necesario:

- a) Ubicar el fenómeno.
- b) El establecimiento de fórmulas lógico-jurídicas.
- c) Determinar el significado de los conceptos utilizados.

a) Para la ubicación del fenómeno, debemos estudiar - las tendencias que en algunos casos, han formado verdaderas - escuelas doctrinarias, mismas que pueden agruparse en dos ramas esencialmente (independientemente de que cada grupo, puede ser subdividido según la figura que se elija, para definir o conceptualizar al proceso) teorías privatistas y teorías publicistas.

#### A) Teorías Privatistas

A los partidarios de esta escuela se les denomina también espiristas, en virtud a que miran la experiencia para -- dar su opinión sobre el proceso; contractualistas, ya que, au

---

(16) Briseño Sierra, Humberto.- Derecho Procesal, Vol. III,- Pág. 14, Editorial Trillas, México, 1979.

nada a la experiencia toman la figura del convenio para intentar aplicarla al proceso.

Esta corriente afirma que el juicio se apoya en una convención de las partes, de lo que deriva el acuerdo para aceptar la decisión del conflicto fincado por las partes, la idea contractualista fué puesta en boga entre los siglos XVIII y XIX; sus principales exponentes, Pothier, Demolombe, Aubry et Rau, no obstante la época, esta escuela observa los postulados del periodo de las acciones de la ley, y del procedimiento formulario, sin importar que dichos sistemas habían sido superados con la aparición de la extraordinaria cognitio.

Debemos reconocer que el proceso en algunos casos, se da convencionalmente; como pacto procesal, cuando dentro de la serie se acuerda que las instancias proyectivas se realicen bajo ciertas condiciones; plazos, formas y hasta lugares. Hay pactos de procesar en la cláusula compromisoria; y proceso pactado, en el compromiso; también podemos incluir con estas características (pacto a procesar) cuando los problemas se llevan ante un arbitro privado, sobre todo esto ocurre en situaciones de Derecho Internacional Privado.

La crítica que se endereza a esta corriente doctrinaria lo es, en el sentido de que a priori no es posible identificar al proceso con el pacto, ya que el proceso puede existir sin el pacto.

"Sólo subvirtiendo la naturaleza de las cosas es posible ver en el proceso, situación coactiva, en la cual un litigante, el actor, conmina a su adversario, aún en contra de -- sus naturales deseos, a contestar a sus reclamaciones, el fruto de un acuerdo de voluntades". (17)

El proceso no se forma simplemente por el acuerdo de voluntad de las partes, ni requiere de un convenio para su -- realización. Cuando el demandado no contesta la demanda se -- continúa el proceso en su rebeldía, esto es, no hay acuerdo - de voluntades y sin embargo hay proceso.

No es indispensable la presencia del demandado para - que se desarrolle el proceso, pues puede continuarse en su rebeldía y es evidente que no puede hablarse de convención en - ausencia de las partes.

"Si estas afirmaciones son válidas respecto del pro-- ceso civil, cuyo objeto son pretensiones fundadas en Derecho Privado, en mayor grado lo serán respecto de aquéllos proce-- sos en que el poder dispositivo de las partes es mucho más reducido, por tener por objeto pretensiones fundadas en Derecho

---

(17) Couture, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Ci vil, Págs. 127 y 128, Editorial Depalma, Bs. As. 1978.



Público: verbigracia, proceso penal, proceso administrativo" (18).

Existe dentro de la corriente privatista, la opinión que equipara al proceso con un cuasicontrato, para agrupar - con ésto a las voluntades que pueden ser indiferentes al desarrollo del proceso.

Debemos señalar al respecto que lo buscado con esta idea, es incluir situaciones que no tenían plena cabida en la acepción contractual, la doctrina moderna ha ampliado el concepto "negocio jurídico" ampliada particularmente a la -- llamada jurisdicción voluntaria.

Hay otra teoría importante la que los tratadistas mo dernos ubican también dentro de la corriente privatista, es precisamente, la de modificación mediante sanción; y consiste, en la tutela de un interés privado, surgido de una le--- sión jurídica, mediante la producción de una modificación de nominada sanción, el principal exponente de esta escuela es Salvador Satta (19), la crítica que se endereza a esta postu ra se explica en el sentido de que, su aplicabilidad procede

---

Cfr.

(18) González Pérez, J. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 54, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1977.

Cfr.

(19) Revista di Diritto Processuale Civile. Roma. "Traducción Santiago Senties y Mariano Ayerra Redín". Pág. 187, Bs.

As.

ría en el caso de que exista condena, dejando afuera los casos de la pretensión infundada o temeraria; a mayor abundamiento, se acude en ocasión al órgano jurisdiccional con la finalidad de que la sentencia produzca un efecto meramente de clarativo en donde no tendría sentido la tesis a estudio.

### B) Teorías Publicistas

Los postulantes de esta tendencia se caracterizan, -- por uniformar su criterio en relación al rechazo por las corrientes privatistas, por la eliminación de las figuras jurídicas del contrato y cuasicontrato, como medios para explicar la naturaleza del proceso. Comparten esta esencia las teorías que a continuación se describen:

#### B.1) De la Relación Jurídica.

Esta tesis es atribuida a Bulow, aunque posteriormente la misma fué difundida por Kholer y Chiovenda, este último en Italia, esta corriente se caracteriza porque establece nexos o relaciones de esencia jurídica, aludiendo a las actividades de las partes y el juez, dichos nexos, atribuyen derechos y obligaciones recíprocas, de ahí que la relación sea pública, autónoma y compleja.

Podemos destacar como notas importantes:

- 1) Es de tracto sucesivo porque se desarrolla a tra -

vés del tiempo. (20)

2) Autónoma y compleja, pues mientras el juez y las partes se ocupan de la relación sustantiva, se vive entre ellos una relación distinta y constante, a través de la serie de actividades que determina la ley.

3) Tridimensional, debemos aclarar que este postulado es obra de Bulow y Wach es una relación trilateral y recíproca entre los litigantes y entre éstos y el juzgador, y es la manera es como se ha difundido la teoría; ya que Wellwig sostenía que la relación se da, de cada una de las partes con el tribunal. Kloler decía que la relación existe entre las partes y frente al tribunal siendo insuficiente tales apreciaciones.

4) Su contenido se refiere a derechos y obligaciones, cargas y facultades que nacen durante el proceso.

5) Heterogénea, ya que dichos derechos y obligaciones no son de la misma naturaleza.

6) Es colaborante, presume a pesar que las partes luchan entre sí (para lograr su pretensión o para que prospere su excepción) sus actividades junto con las del juez deben incidir en el desarrollo normal del proceso.

---

(20) Eduardo Pallares, Derecho Procesal Civil, Págs. 98 y ss., Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1978.

La tesis a estudio ha recibido críticas realizadas -- por diversos tratadistas:

a) La primera crítica se enfoca en cuanto a la falta de uniformidad de los postulantes de esta tendencia. Florian sostiene un enfoque de la relación jurídica matizada al ámbito penal; el objeto del proceso nos dice, es definir una determinada relación de derecho penal entre el Estado y el delincuente.

"El proceso penal puede ser considerado como el conjunto de las actividades y formas; mediante las cuales, los órganos competentes, preestablecidos en la ley y previos a la satisfacción de ciertos requisitos proveen, juzgando, a la -- aplicación de la ley penal en cada caso concreto" (21); el objeto del proceso penal es una solución pública, de Derecho Penal, el objeto del proceso civil es en cambio una relación de Derecho Privado, es importante destacar que esta aseveración ha traído como consecuencia la reacción de los estudiosos del derecho civil en contra de los postulados de Florian, ocasionando con ésto una fisura en la escuela que se analiza.

b) También, por otro lado, se afirma que el término a utilizarse debería ser el de "negocio jurídico" y no el de "relación jurídica", pues se le reconoce a la sentencia la eficacia de un negocio jurídico material, aludiendo a que con ella

---

Cfr.

(21) Florian. Elementos de Derecho Procesal Penal, Pág. 14,- Editorial Depalma, Bs. As., 1968.

se pueden alterar relaciones jurídicas materiales.

c) Se establecen derechos y obligaciones entre las partes (carácter tridimensional o trilateral) pero hace a un lado sujetos que instan aunque no accionen como lo son testigos, peritos, etc., pero que son elementos virtualmente determinantes para obtener la pretensión exigida.

## B.2) Teoría de la Situación Jurídica

Esta teoría tiene su precursor en el alemán, James Goldschmidt, quien llevó a cabo un resumen crítico de sus teorías para de esta manera crear un modelo que describiese la naturaleza del proceso. Esta doctrina comienza por negar la funcionabilidad e inclusive la existencia de una relación procesal, ya que por un lado los llamados presupuestos procesales (capacidad de las partes y competencia del juez) no son condiciones de existencia de una relación jurídica, sino de una sentencia de fondo válida, afirma por otro lado que no puede hablarse de derechos y obligaciones sino de cargas procesales, mismas que tienen su origen en una relación de derecho público, que fuera del proceso existe entre el Estado, el órgano encargado de la jurisdicción y los individuos. (22)

---

Cfr.

(22) Alsina, Hugo. Derecho Procesal, Parte General, Págs. 421 y ss. Editorial Depalma, Segunda Edición, Bs. As. - 1963.

La obligación del juez de conocer de la demanda tiene su origen, no en una relación procesal, sino en el derecho público, pues incumbe al Estado el deber de administrar justicia, tampoco corresponden al demandante obligaciones, sino cargas, concretamente afirmar hechos y aportar pruebas, no debe de considerarse al proceso como una serie de actos aislados, el fin del proceso es la sentencia, y aun más la cosa juzgada, por ello la peculiaridad jurídica del fin del proceso, que determina la naturaleza del efecto de cada acto procesal.

La exigencia de protección jurídica no es de índole procesal, pertenece al derecho justicial material, según Goldsmith. La base de este derecho está en la distinción de los imperativos jurídicos y se ubica entre el derecho público y el privado, aunque con preponderancia en el privado. Con esta postura Goldsmith llegó a afirmar que el derecho justicial se divide en formal y material, comprendiéndose dentro del primero los derechos procesales civil y penal y dentro del segundo la totalidad de las normas relativas a la pretensión de tutela jurídica dirigida hacia el Estado.

Otros de los puntos en que el autor se apoya para refutar la tesis de la relación jurídica lo es, en el sentido de que sus defensores olvidaron determinar el objeto de proceso; lo que existe dentro del proceso, nos dice, no es otra cosa que el debate, aun más, el fin del proceso no es el con

flicto, sino la solución del debate, no obstante que a su vez, este tiene como antecedente el conflicto, surgido en la relación sustantiva. Se han hecho grandes críticas y ataques a este planteamiento, pues se dice que se confunde el fin con el objeto, pues el fin del proceso es más próximo, se localiza en auto que cita a pronunciamiento. En cambio el objeto no varía y manejando la propia idea del autor lo sería el debate.

Las normas jurídicas tienen doble naturaleza, representan imperativos para los gobernados así como medidas para el criterio del juez, la primera cualidad es una función estática o material del derecho, en la segunda función son dinámicas o procesales.

Esto nos indica que la norma sustantiva, no sólo es encaminada a la regulación de la conducta (imperativos) sino también como sistema de regulación de la litis (medidas), toda vez que las partes deben ser cuidadosas para allegar los elementos de convicción suficientes para formar la convicción del juez, en consecuencia la sentencia constituye una (expectativa) para las partes.

El planteamiento del litigio presenta un estado de incertidumbre, que caracteriza en parte el aspecto dinámico del proceso, el derecho se reduce a la promesa de una sentencia favorable o amenaza de una sentencia desfavorable. En este orden de ideas se realiza la exposición de la corriente de la "Situación Jurídica".

Como una expectativa al reconocimiento o declaración del fundamento y procedencia de la pretensión, dependerá de la previsión y actuación de las partes en el proceso.

Expectativa de ventaja procesal y sentencia favorable, dispensa de una carga procesal y posibilidad de llegar a tal-situación por la realización de un acto procesal, constituyen los derechos en sentido procesal, los derechos o las cargas -procesales dependen de la evidencia, en especial la prueba de cualquier hecho.

Estas categorías procesales no caen bajo el concepto de la relación jurídica, no son ni sometimientos bajo imperativos ni poderes sobre ellos, son situaciones jurídicas, el estado de una persona desde el punto de vista de la sentencia que espera.

A esta teoría se le ha reprochado, que al observar la supuesta condición dinámica del proceso, postula una transposición de derechos en posibilidades, en expectativas. Empero debemos indicar que si bien no es prudente hablar de derechos y obligaciones tampoco puede negarse la existencia de deberes, de ahí que se señale que la carga de la prueba es un deber al aportarla; asimismo, se ha estimado la inoperancia de las aportaciones de Goldsmith, aludiendo a que no se trata de una-situación jurídica, en todo caso es un conjunto de situaciones jurídicas, pues de lo contrario se destruye la visión ---



unitaria del proceso (23). El autor de esta corriente tuvo - como indicativos para la elaboración de su tesis más a la sentencia que al proceso, por último la distinción entre questiones públicas y privadas no atiende a un criterio lógico jurídico.

Genéricamente el planteamiento puede enfocarse en dos sentidos: La Teoría General y Filosofía del Derecho, y la que enfoca los derechos y circunstancias que se desarrollan en el proceso.

Esta teoría es rebatida precisamente en la segunda -- parte, no obstante debemos reconocer las aportaciones realizadas por Goldsmith al grado tal que conceptos como el de "car-ga" sean utilizados por el legislador en innumerables ocasiones.

Finalmente, debe agregarse en torno a la teoría sustentada por Goldsmith, siguiendo al tratadista Hugo Alsina que "La teoría de la situación jurídica no se opone, antes bien, - integra el concepto de relación jurídica. No puede hablarse - de situaciones jurídicas si no se presupone una relación jurídica procesal; para que haya un acreedor, dice Kelsen, debe haber un deudor, no hay padre si no hay hijo. Lo mismo puede decirse del proceso, para que haya un demandado debe haber un --

---

Cfr.

(23) Couture. Derecho Civil. Pág. 71, Editorial Depalma, Bs.-As., 1959.

demandante, y si la sentencia es consecuencia de la actividad de las partes y esta actividad está regulada por una norma de derecho que determine deberes y facultades, parece evidente - que no puede negarse la existencia de una relación jurídica".

(24) Pero ello no se contrapone a la doctrina de la situación jurídica. Podría decirse que el concepto de relación jurídica considera el proceso en su aspecto estático, como el conjunto de facultades y deberes que vinculan a las partes, - con el propósito común de obtener una sentencia que decida la litis; el concepto de situación jurídica considera a el proceso en su aspecto dinámico, referida a las distintas posiciones que, como consecuencia de su conducta, las partes ocupan recíprocamente en la relación procesal y que mejoran o empeoran en la esperanza de una sentencia favorable, según se cumplan o dejen de cumplir con las cargas procesales que constituyen alternativamente sus deberes y facultades.

### B.3) Teoría de la Pluralidad de Relaciones Principales.

Esta teoría reconoce como expositor a Ugo Rocco y Carnelutti, este último ha sostenido que, si bien hay de una parte una obligación y de la otra un interés protegido (derecho-subjetivo), lo anterior ha de representarse, manifestan--

---

(24) Revista de Derecho Procesal, Año X, Primera Parte, Pág. 1, Editorial Jurídica Bs. As. 1973.

do que existe una relación jurídico procesal, o mejor expresado hay relaciones jurídicas procesales de igual número como los conflictos entre el interés en cuanto a la composición -- del litigio y los intereses de aquéllos que deben proporcionar los medios del proceso, compuestos por el orden jurídico-- mediante la imposición de una obligación y eventualmente un -- derecho. (25)

Resulta evidente que Carnelutti sin expresarlo como -- un criterio primordial, se demuestra participe de la Teoría -- de la Relación Jurídica, con la salvedad de que la misma se -- establece pluralmente, en virtud de que hay un interés en com-- poner el litigio e intereses derivados de éste, los términos-- obligación y derecho dan la impresión de ser elevados al ran-- go de derecho público. En lo particular estimamos que Carne-- lutti ha dirigido sus postulados en dos sentidos; por una par-- te se refiere a la actividad jurisdiccional en razón a los -- elementos que el Estado dispone para lograr la administración de la justicia, y se señala al mismo tiempo a la obligación y al derecho ubicándolos con características públicas, por tal-- motivo se dice que, el maestro De Milán ubica dichos concep-- tos dentro del derecho material.

---

Cfr.

(25) Carnelutti.- El Sistema, Tomo II, Cit. Pág. 160, traduc-- ción Editorial Depalma, Bs. As., 1963.

Si tuviese que definirse el sentido que el tratadista De Milán le dá al proceso, se diría que se llama relación procesal al proceso mismo, o sea la cadena de actos que en lo individual, describen el conjunto de aquéllas relaciones entre las partes, oficio y terceros que instan o activan a la luz - ya de un derecho, ya de una obligación. Las que derivan del orden jurídico establecido; y en lo genérico describe un haz de relaciones jurídicas.

Lo anterior podemos corroborarlo con la definición -- del autor que se analiza, el proceso es: El conjunto de actos dirigidos a la formación o a la actuación de mandatos jurídicos cuyas características consisten en la colaboración para este fin, de las personas que son las partes con una o más personas desinteresadas que son los jueces u órgano judicial, el proceso indica un método para la formación o para la actuación del derecho, el cual tiende a garantizar la bondad del resultado, esto es, aquélla regulación del conflicto que obtenga realmente la paz y sea por ello justa y cierta. (26)

Al considerar el proceso en sus elementos, como nexos o vínculos que ligan a las partes y a sus defensores entre sí y con el juez o tribunal y sus órganos auxiliares, recíproca-

---

Cfr.

(26) Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano, Pág. 15, traducción Jaime Guasp, Barcelona España, 1942.

mente, en el ejercicio unos, de un derecho, otros, de una obligación, se constituye un complejo de relaciones que la ley procesal establece, configurando, así, las categorías de poderes, facultades, deberes y cargas con las contrafiguras del derecho material; deberes, derechos y obligaciones.

Esta teoría no importando que recibe la misma crítica que la elaborada por Bulow, Kholer y Chiovenda, es la más aceptada e inclusive la mayoría de las corrientes modernas reconocen directa o indirectamente, influencias del tratadista De Mián.

### 1.1. El Procedimiento

Respecto de esta figura jurídica, debemos señalar que comúnmente tanto los diversos tratadistas como la propia ley, la utilizan indistintamente con el proceso. La distinción podemos señalarla, recordando las notas anteriores, así pues, el proceso constituye una institución, en cuanto enmarca un conjunto de actos que persiguen una sola finalidad, y el procedimiento será la serie sucesiva combinada de los actos que han de realizarse para lograrlo (lo sustantivo y lo ritual).

Entre ambos conceptos proceso y procedimiento existen diferencias cuantitativas y cualitativas que se pueden describir considerando el proceso como continente y el procedimiento como contenido.

El proceso es una institución establecida para realizar mediante ella la función de administrar justicia, mientras

que el procedimiento está comprendido por aquellos actos, formas o maneras en como se efectúa esa función.

Para James Guasp, el procedimiento consiste en el orden de proceder, en la especial tramitación que fija la ley, - mientras que el proceso es el conjunto de actos verificados - en el tiempo.

Dentro de la doctrina del Derecho Penal, las figuras - que se estudian, (proceso y procedimiento), revisten particularidades especiales que permiten su diferenciación de la -- acepción civilista; Juan José González Bustamante manifiesta: "El procedimiento está constituido por el conjunto de actua-- ciones sucesivamente ininterrumpidas y reguladas por las normas del derecho procesal penal, que se inicia desde que la -- autoridad tiene conocimientos de que se ha cometido un delito y procede a investigarlo y termina con el fallo que pronuncia el tribunal". (27)

En estas condiciones, el procedimiento será el método empleado para que el proceso pueda llevarse a cabo; en tal -- virtud el procedimiento es un concepto general que envuelve - dentro de su seno al proceso.

---

(27) González Bustamante, Juan José.- Derecho Procesal Penal.

Podemos concluir que el procedimiento penal, incluye la especial tramitación de todos los actos y formas que deben darse, a partir del momento en que el Ministerio Público toma conocimiento del ilícito penal, hasta el período procedimental en que se dicta sentencia; entonces, el proceso, -- comprenderá la actividad legal de los sujetos de la relación jurídica, que tendrá su materialización en cuanto el Ministerio Público provoque la jurisdicción del juez por medio de la consignación, (ejercicio de la acción penal) para tal motivo, puede darse a la vida jurídica el procedimiento sin -- que ello implique que se ha de dar su nacimiento al proceso, empero, este último, no ha de existir sin aquél.

### 1.2 Fin del Proceso

En la descripción de la finalidad del proceso, encontramos el mismo problema de semántica y ubicación jurídica, -- que al tratar las nociones fundamentales del tema a estudio.

(28)

Cuando se trata de la finalidad del proceso, la misma se ha de apreciar de modo diferente, en razón al sujeto a quien se haya optado como el más viable, y como son varios -- los sujetos que intervienen o integran fundamentalmente el -- proceso, debería decirse, y con acierto, que existen varias -- finalidades en el proceso.

---

(28) Ver páginas 12, 13, 14 y 16.

Si nos referimos al órgano encargado de la impartición de la justicia, nos estaremos dirigiendo a la teoría que manifiesta como finalidad del proceso (la actuación del derecho objetivo), esta corriente es cuestionada aludiendo a que la misma es excesivamente abstracta y formalista, pues, el derecho objetivo no es fin en sí mismo; es garantía de finalidades o tutela de intereses, y, por tanto, no es concebible una actuación pura y simple del derecho.

La finalidad se puede intuir por otro sendero, prescindiendo del medio, se puede dar el caso que la finalidad garantizada por la norma sea conseguida, sin actuar coactivamente la norma, sino por observancia espontánea de quien debe cumplirla, el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, no propone como exclusiva finalidad el constreñir las voluntades individuales a efecto de que se ajusten a la norma, la jurisdicción no tiende en exclusiva a coartar la voluntad para que la misma se ajuste a la norma, si, en cambio, procura, a veces con independencia de voluntad del obligado, la efectiva-satisfacción de los intereses tutelados por la norma, ahora bien, si el ejercicio de la jurisdicción, lógica y prácticamente, no es más que actuación de finalidades o satisfacción de intereses tutelados por el derecho; en consecuencia, la fórmula "actuación del derecho objetivo es virtualmente inoperante".

(29)

---

(29) Rocco, Alfredo. Senteza Civile. (La Sentencia Civil), -- Págs. 24, 25 y ss. Italia, Traducción Editorial Depalma, 1963.



Al pensar en otro de los elementos integrantes del -- proceso, mismo que se represente en el actor, se tipifica otra de las corrientes importantes sobre el tema, aquella que identifica la finalidad del proceso como tutelar de los derechos subjetivos. Esta corriente también es cuestionada, aludiendo a que se pierden de vista los principios de generalidad e imparcialidad, que debe permanecer en el proceso y parece más bien, que esta escuela pretende, más que describir la finalidad del proceso, la finalidad de la acción, que es requisito importantísimo pero no es el fin del proceso.

Cualquiera de las tesis que anteriormente se señalan son útiles, claro está, la crítica se ha de enderezar con mayor fervor, en contra de la que más ponga obstáculos en las inducciones de los diversos autores.

En lo particular, me inclino a estimar que el Estado tiene un interés propio que es el de procurar la convivencia organizada término que ha de transformarse en un interés común de los asociados, esto es, interés en que las finalidades garantizadas por el derecho sean efectivamente obtenidas.

La finalidad de los elementos principales (actor-demandado) bien puede coincidir con la del Estado, esta identidad en estricto sentido, determina el contenido concreto de la finalidad jurídico-estatal.

Es importante indicar, que en algunos casos los autores referirán la finalidad del proceso atendiendo a la pretensión, al litigio mismo, e inclusive a la consecuencia inmediata, la sentencia, empero, creo que la directriz para el estudio del fin del proceso, puede circunscribirse con los elementos principales.

### 1.3 Elementos del Proceso

Al imaginarnos una contraposición de intereses que requieren la decisión de un tercer sujeto para obtener lo deseado (ya sea porque la pretensión mediante el ejercicio de la acción, es confirmada por efecto de la sentencia, o bien, porque la excepción o la defensa demuestran la improcedencia de la acción intentada) debemos forzosamente ubicar tres elementos indispensables.

- a) Actor
- b) Demandado
- c) Organo Jurisdiccional

Es prudente aclarar, que la doctrina es ambigua respecto a terceros que intervienen en juicio, pues algunos les dan el carácter accesorio, y otros un carácter secundario.

Del análisis antes referido, debemos ratificar, que pertenece a la jurisdicción contenciosa, pues existen procesos declarativos o constitutivos cuya naturaleza no es la de contraposición de intereses.

## a) El Actor

Este vocablo es utilizado comunmente, para describir a quien hace una representación, o bien, a la persona que toma la parte activa en un proceso, independientemente del término no es del todo propio el léxico jurídico, en sentido figurativo - puede tomarse como útil, ya que permite identificar a la persona que con su actuación en la obra (juicio) obtendrá un resultado.

En este orden de ideas, y sin pretender formar una metáfora, el guión del actor se sustenta en el ejercicio de la acción.

La acción es muy cuestionada en cuanto a su esencia, - equiparándole en algunos casos a un derecho subjetivo en su estado dinámico, que puede ser utilizado cuando se desconoce o es violado ese derecho, aceptando por este motivo, que habrá tantas acciones procesales como derechos subjetivos, de ahí la diversidad de clasificaciones.

Con mejor técnica jurídica, se estima a la acción como el derecho a la tutela judicial. La acción es un derecho público subjetivo contra el Estado, para obtener de él, la tutela jurídica de los derechos subjetivos del orden civil. El inconveniente de esta definición es que olvida la calidad que el actor tiene frente al demandado. Sin embargo, basados en tal premisa podemos sugerir que, la acción es un derecho público subjetivo, encaminado al Estado, para obtener de él una pro

tección por medio de la actividad cautelar cognitiva y ejecutiva de los tribunales, y para obtener del demandado la realización de una conducta consistente en un dar, hacer o no hacer.

El derecho a la tutela judicial, la encontramos plasmado aunque de carácter general y abstracto, en el tenor del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley. En esas circunstancias a diferencia de la acción procesal que compete o interesa a su titular, el derecho de acción corresponde al presunto responsable, procesado, o reo en asuntos del orden penal, estableciéndose así una diferenciación importante entre el derecho de acción y la acción, y aunque ambas figuras tienen cabida en el derecho a la tutela judicial, uno será general y abstracto y el otro particular y concreto.

Por otro lado, a la acción se le equipara con la pretensión en un sentido ius privatista, pues se ha dicho que, la acción no es sino otra palabra para expresar la pretensión accionable, se ha considerado esta discrepancia inoperante, pues la doctrina acude en la mayoría de las veces a elaborar innumerables sofismos sin valor práctico.

b) El Demandado

Es la persona en contra de quien se endereza una demanda judicial, exigiéndole determinada cosa o prestación, la doctrina es desigual en expresar si la demandada se entabla en contra del demandado o frente al demandado, dependiendo uno y otro caso de la posición que se le quiera dar a la entidad jurídica (tribunal). El instrumento utilizable por el demandado en juicio es la excepción y virtualmente la defensa.

La excepción al igual que la figura de la acción es discutida en la teoría, en su acepción común, es una oposición del demandado al ejercicio de la acción por parte del actor, o bien a su pretensión son dos las corrientes más importantes, la Tradicional y la Moderna; la primera establece:

- 1.- Define toda defensa que se opone a la acción.
- 2.- Oposición fundada en un hecho impeditivo o extintivo (de la acción).
- 3.- Es un derecho subjetivo de orden material.

La corriente moderna afirma, que la excepción es una oposición, en tal virtud toda oposición constituye un acto declarativo que se le dirige al órgano jurisdiccional, pidiendo se absuelva de la pretensión que formuló el actor, esta corriente, estima que las excepciones constituyen contrapresta-

ciones, no derechos, se pronuncia por negar a las excepciones materiales, (pertenecientes al derecho material), pues se confunde la excepción que es un acto de declaración, con el fundamento del mismo acto, fundamento que no corresponde al derecho procesal.

Entendido está, que las excepciones pueden ser perentorias (son las que extinguen o excluyen la acción para siempre: pago, prescripción, pacto de no pedir, etc.) o dilatorias (sólo temporalmente son eficaces, mediante ellas no se niega el derecho que hace valer el actor, únicamente se pretende dilatar su ejercicio o poner obstáculos en la tramitación del juicio).

#### c) Organo Jurisdiccional

La explicación de la necesidad que se tiene de la presencia de este elemento del proceso, resulta obvia, atendiendo a que en los sistemas de derecho, en que una norma fundamental (Constitución) sirve de equilibrante de los principios básicos de la libertad y autoridad, criterios indispensables para procurar el desenvolvimiento de las actividades; así pues, cuando se trasgreden los derechos que la norma fundamental, las leyes secundarias o reglamentarias otorgan a los particulares, el caso ha de someterse a la decisión de un sujeto imparcial que con su actuación restablece y restituye el derecho ofendido, confirmando la actuación de la voluntad de la ley.

La función jurisdiccional, está constituida por la actividad desarrollada por el poder judicial.

La palabra jurisdicción en sí entraña una problemática, ya que la forma es como se le entiende es "Juris-Dictio"- decir o aclarar el derecho, de sostener este criterio la voluntad de la ley materializada en la sentencia, tendría un efecto meramente declarativo y no constitutivo, por ende, no produciría modificación alguna al orden jurídico, el planteamiento se aclara en estos términos:

"La función jurisdiccional en ningún modo tiene un carácter declarativo, como lo da a entender la palabra jurisdicción, como si el derecho estuviera ya concluso en la ley, es decir, en la norma general, y solo debería ser expresado o hallado en el acto del tribunal. Más bien, la llamada función jurisdiccional es absolutamente constitutiva: es producción de derecho en el propio sentido de la palabra. Así como los elementos (hecho y consecuencia jurídica) deben ser ligados por la ley en la esfera de lo general, así también, el dominio de lo individual tiene que serlo por la sentencia judicial. Por esto la sentencia es una norma jurídica individual: es la individualización o concreción de la norma general o abstracta". (30)

---

(30) Kelsen, H. Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado. Pág. 105, Editorial Trillas, México 1977.

La función jurisdiccional supone elementos y finalidades, en este orden de ideas, debemos manifestar en primer lugar que la función jurisdiccional presupone generalmente duda o conflicto de intereses, pero, la declaración de existencia del conflicto no constituye en sí mismo el elemento de la función que se analiza, es necesario formular el silogismo jurídico en que la premisa mayor será la norma o situación jurídica que se estima violada, la premisa menor será la propia situación, hecho o condición, y la conclusión, la declaración si existe o no la referida afectación.

En cuanto a la finalidad, debemos indicar que la misma se orienta a un carácter social y político, lo que se comprueba de la lectura de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### 1.4 El Procedimiento Administrativo

Al tratar el presente tema, es necesario hacer un preámbulo para explicar brevemente la función administrativa, a la cual, se le ha considerado como la función que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. (31)

---

(31) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Págs. 57 y ss. - Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1979.



En estas condiciones nos es fácil apreciar las distinciones que dicha función, la administrativa, presente frente a la legislativa, ya que en esta última no se determinan situaciones para causas individuales o particulares, sino situaciones jurídicas generales abstractas e impersonales.

La distinción que se da de la función administrativa frente a la jurisdiccional, es que la primera para existir y desarrollarse no necesita una situación de contraposición de intereses, los órganos que comprende la administración no resuelven controversias legales, pueden prevenirse ciertos conflictos a través de medidas o reglamentos de policía, empero, trasgrediéndose al ámbito de los derechos de los particulares ha de actuar el órgano jurisdiccional previa la satisfacción de algunos requisitos.

Al procedimiento administrativo se le enfoca como el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, esto quiere decir, es el conducto que sigue la autoridad administrativa para la producción de actos administrativos. En opinión del tratadista Alfonso Nava-Negrete, "el procedimiento administrativo es el medio o vía legal de la realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración" (32), que--

---

(32) Derecho Procesal Administrativo.- Pág. 159, Editorial Porrúa, México, 1959.

dando incluidos los procedimientos de producción, ejecución, autocontrol de los actos administrativos.

No debemos olvidar que la realización del procedimiento administrativo, no siempre afecta a los particulares, debiéndose enfocar la atención cuando el procedimiento tenga carácter imperativo y afecta de alguna manera situaciones jurídicas de los particulares, pudiéndose señalar entre otros- el procedimiento para la fijación de obligaciones fiscales, - determinación de créditos fiscales, concesiones para explotación de bienes de la Nación, etc.

Siguiendo con este orden de ideas, y toda vez que en el procedimiento administrativo que se realiza en su etapa - de creación o producción, no interviene para nada la voluntad del particular al que se ha de dirigir, Se ha cuestionado inclusive en la Suprema Corte de Justicia si se violan o no los derechos del particular.

Pues debemos recordar que al no tomar opinión del particular para llevar a cabo actos o crear situaciones que pueden afectarlo, se podría estimar que se viola la garantía de previa audiencia consagrada en el numeral 14 de la Ley Fundamental, la corte dice:

"Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 Constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a -

la Ley, sino obligando al poder legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes, salvo en determinados casos de excepción que en la misma constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y defensa para los particulares" (33).

La lectura anterior es bastante entendible, por lo que, debe manifestarse que tratándose de materia tributaria, no rige la garantía de previa audiencia.

"Basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del impuesto para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente y en todo caso la audiencia previa". (34)

Ahora podemos concretar que en el procedimiento administrativo ha de llenarse las formalidades exigidas por la -

---

(33) Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, Pág. - 3819. Rev. 5990/43 R.A. Ma. Soledad M. de Valdés.

(34) Tesis sobresalientes, Semanario Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia 1917-1975, Tesis 10, -- Pág. 62.

ley que se aplica, por lo tanto la propia ley que genere un procedimiento administrativo ha de indicar los medios pertinentes para la creación del acto administrativo.

El procedimiento administrativo que realiza de motu proprio la administración, deberá, no obstante lo antes expuesto, reconocer un mínimo de requisitos; esto es, que el trámite interno lo realice el órgano competente, señalar internamente los motivos para iniciar el procedimiento etc.

Hasta aquí, hemos trabajado en el ámbito de lo que se ha llamado Face Oficiosa, o bien, esfera de la administración activa, etapa en la que el gobernado tendrá una actuación limitada, misma que en la mayoría de los casos se circunscribe a la de ser simple espectador.

CAPITULO SEGUNDO

## A) PODER Y POTESTAD

a.1) PODER

Carnelutti lo define "como la posibilidad de mandar, - dirigiendo este concepto a la composición del litigio" (35), - poder significa, dominio de la voluntad ajena.

a.2) POTESTAD

Esta figura jurídica es una reminiscencia del Derecho Romano, significa dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa o sobre las personas, en la época imperial de Roma, comprendía lo que ahora se llama Poder Administrativo, además, entre otras facultades se podía tomar los auspicios en el interior del pomerium, el ius ediscendi, o sea, - el derecho de expedir edictos del que gozaban los magistrados; el de imponer multas y de embargar, el de convocar y presidir el senado.

Acercándose más a nuestros días, Carnelutti, define la potestad, como la facultad de mandar para la tutela de un interés ajeno. No debe confundirse con el derecho subjetivo, que es la facultad otorgada a la voluntad para desenvolver un interés propio.

---

(35) El Sistema, Tomo I, Pág. 61, traducción Jaime Guasp, Barcelona España, 1942.

La potestad puede ser libre, obligada, discrecional o regulada.

Es libre cuando su ejercicio depende de la voluntad del que la tiene; se señala como ejemplo La Potestad Marital. Es obligada cuando se impone por la norma a quien tiene la obligación de ejercerla, se señala como ejemplo a la actividad de los jueces y magistrados. Es discrecional, cuando su ejercicio no está bajo el sometimiento de alguna norma y depende de la apreciación justa y razonada de quien la lleva a cabo. Es regulada precisamente cuando existe un parámetro cualitativo que indique la forma en como ha de desenvolverse.

Transponiendo la significación de los conceptos estudiados al marco constitucional, se puede observar que en nuestra Carta Fundamental, y en sus artículos 49, 50, 80 y 94 el constituyente utilizó el término "poder" para designar los órganos y actividades innatas del Estado. En ese orden de ideas, el enunciado "poder tributario" se refiere a una función o actividad específica de Estado, esto es: producir, modificar y aplicar -- las normas jurídicas, por virtud de las cuales se procure la obtención del ingreso indispensable, generando así una ligadura o relación jurídica del particular frente al Estado.

Definitivamente el legislador en diversas disposiciones jurídicas da la pauta, para ubicar la expresión "Poder Tributario" e indicar algún aspecto de la relación jurídica arriba apuntada. Empero, tal designación ha ocasionado disentimientos

doctrinarios, pues se argumenta que es un indicativo de prepotencia, y aunque cierto es, que "poder" es equiparable a el dominio de una voluntad ajena, no menos cierto es que la justificación legal del "Poder Tributario" tiene su génesis en la soberanía estatal, y de conformidad al tenor del artículo 39 de la Carta Fundamental, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo "poder" público dimana del pueblo y se constituye para el beneficio de éste. Por tal motivo para algunos tratadistas siendo el vocablo potestad, un parónimo de "poder" aquella es una expresión peyorativa.

En conclusión, "Poder Tributario" puede en determinado momento, enfocarse desde diversos ángulos; el normativo, en -- cuanto a la reglamentación específica que da lugar a la rela-- ción entre el Estado y el particular por efecto de los ingre-- sos que aquél recibe de éste. El político; en cuanto a la for-- ma de desarrollarse. El Poder Tributario por consecuencia res-- ponde definitivamente al sistema ideológico del propio Estado.

El sistema constitucionalista es la justa de la balan-- za en cuyos extremos se colocan los postulados de libertad y - autoridad. No es posible aceptar un poder desmedido, por ello el Poder Tributario del Estado y de quienes se encargan de ha-- cerlo efectivo tiene límites. Conforme a la fracción IV del - artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos-- Mexicanos, las exigencias de la "equidad y proporcionalidad", -

funcionan como limitaciones frente al Poder Tributario de la Federación, Estados y Municipios (función de freno y contrapeso), ya que los mexicanos estamos obligados a contribuir para los gastos públicos, siempre y cuando las prestaciones que de los ciudadanos reclama el Estado, se estructuren -en lo jurídico- de manera proporcional y equitativa.

Las cualidades de la proporcionalidad y equidad de las contribuciones, ocasionan la justicia y legalidad de las mismas, se debe resaltar que están contenidas en la fracción IV del artículo 31 constitucional, pero debe concluirse que constituyen estrictamente una garantía individual.

La jurisprudencia que a continuación se transcribe es útil para corroborar las afirmaciones vertidas.

"IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE --  
 LOS.- Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores, establecía que la falta de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha jurisprudencia, estableciendo que sí está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es -- exorbitante y ruinoso, o que el Legislativo se haya excedido en sus facultades constitucionales. Aun cuando el artículo 31 de la Constitución que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho del contribuyente no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías, por lo que si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante o ruinoso, no puede negarse la protección federal diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación y que el remedio --



contra ella se encuentra en el sufragio po  
pular, pues en tal caso se haría nugatoria  
la fracción I del artículo 103 de la Cons  
titución y la misma razón podría invocarse  
para negar todos los amparos que se endere  
zan contra leyes o actos del Poder Legislá  
tivo.

Sexta Epoca, Primera Parte.

Vol. XLI, Pág. 198 A.R. 190/57 Fomento In-  
mobiliario, S. A., Mayoría de 15 votos.

Vol. XLI, Pág. 198 A.R. 44/58 H.E. Bouchier  
Sucesoras, S. A., Mayoría de 14 votos.

Vol. XLVI, Pág. 253. A.R. 3923/58 La Itsme  
ña, S. A., Mayoría de 15 votos.

Vol. XLVII Pág. 38 A.R. 2742/57 Inmuebles-  
Continental, S. A., Mayoría de 14 votos.

Vol. LVI. Pág. 128 A.R. 1909/58 El Refugio  
S. A. Mayoría de 15 votos.

## 2.1 ESQUEMA BASICO DEL CONSTITUCIONALISMO

El hombre a través de la historia, ha plasmado una incansable e incesante búsqueda para entender:

- a). El lugar que ocupa en el cosmos
- b). La dimensión de la convivencia humana
- c). La postura del ser individualmente concebido frente a los distintos sistemas ideológicos que han conformado Estados de Derecho perfectamente identificados.

La explicación de los incisos a) y b), pueden resumirse a la obtención de la felicidad, ya que el conjunto de actos, aspiraciones, inquietudes y tendencias del hombre, auspician una infranqueable necesidad de obtener una satisfacción subjetiva que pueda brindar felicidad. Esta finalidad última del ser humano, esta teleología genérica del individuo, se revela en cada caso concreto mediante los propósitos individuales que cada cual conciba, y cuya pretendida consecución determinará los actos posteriores del sujeto, que en su conjunto constituyen el desenvolvimiento del temperamento y la personalidad humana.

El contenido de la mencionada situación subjetiva se hace depender de factores variados y propiamente personales, los cuales a su vez, son predeterminados por la acción que sobre el hombre ejerce el medio ambiente en que se desarrolla, de lo que se concluye que existe identidad y armonía cuando el estado de satisfacción en su substratum no se contrapone con las ideas morales, pláticas y jurídicas socialmente aceptadas-

en determinada época y lugar. Luego entonces, para que la felicidad individual sea socialmente permisible y no suceptible de impedimento, debe incidir en el campo de la normalidad humana, - para así ser congruente a las dimensiones de moralidad social - del núcleo en el que se desenvuelve una persona determinada.

La razón de que todo ser humano conlleve o debe conllevar una teleología axiológica, la situación de que el sujeto encauce una actividad externa e interna hacia la obtención concreta de un valor o hacia particular realización, permite estimar la personalidad, es decir, la ubicación del concepto hombre como persona. Se afirma que el hombre es persona en cuanto tiende a conseguir un valor, la personalidad es resultante de la relación entre el hombre como unidad biológica y su teleología -- axiológica.

Luis Recanséns Siches al respecto dice:

"El criterio para determinar la personalidad es el de - constituir una instancia individual de valores, el ser la persona misma una concreta estructura de valor. El hombre es algo - real, participante de leyes de la realidad; pero al mismo tiempo es distinto de los demás seres reales, pues tiene una co-nexión metafísica con el mundo de los valores, está comunicado-con su identidad". (36)

---

(36) Recanséns Siches.- *Filosofía del Derecho*, Págs. 70 y ss., Editorial Universitaria, México, 1978.

El requisito sine-quantum, para que el ser realice su cometido, es cumpliendo con sus finalidades, desarrollando su personalidad y propendiendo a lograr la felicidad. Hechos, conductas y acciones que solo pueden llevarse a cabo en un ambiente de libertad. En torno a esta palabra se han realizado las más diversas teorías y conceptos doctrinarios, la noción primaria del concepto materializa la idea de autodeterminación, de independencia en la elección de propósitos, medios o actitudes para la consecución de un fin.

Por otro lado debemos reconocer que la libertad implica el auto-fin humano, ya que éste constituye un fin en sí mismo y no un mero medio para concretizar otros propósitos, si la persona humana estuviera predispuesta a llevar a cabo ciertos fines concebidos con antelación el sujeto sería utilizado como mero instrumento de verificación.

La anterior disertación sobre el criterio "libertad" se debe ubicar en el ámbito interior de la persona, pues al reflexionar sobre la libertad exterior del sujeto, los criterios indicativos suelen experimentar variación.

"En efecto, la libertad social o externa del hombre, aquella que va más allá de las cuestiones morales e internas, no es otra cosa que la facultad de elección frente a un número limitado de posibilidades". (37)

---

(37) Xifra Heras, Jorge. Curso de Derecho Constitucional, - Tomo I, Págs. 334 y ss., Editorial Trillas, Segunda Edición, México, 1972.

Esta limitación reconoce como premisa fundamental los derechos establecidos en favor de la diversidad de personas - que componen la comunidad o congregación humana.

Con los datos recabados se infiere en primer término, las cualidades inherentes a la persona humana y la forma concomitada de la libertad como esencia inseparable del hombre.

Para dar respuesta al planteamiento contenido en el inciso c) del tema que se desarrolla, se debe patentizar que el hombre ha experimentado las más diferentes formas (en su devenir histórico) de subordinación frente a quien o quienes han señalado las directrices de cómo organizar la convivencia humana.

Desde el punto de vista de un materialismo dialéctico histórico, el hombre a través del tiempo ha experimentado eta pas de:

- a). Comunismo primitivo
- b). Sociedad o etapa esclavista
- c). Edad media o de servidumbre
- d). Sociedad de consumo

En la época contemporánea y sobre todo la era moderna, se distinguen dos sistemas de organizar la convivencia humana, sistemas que se sustentan en torno de concepciones económicas, llegándose a dividir el mundo en dos fases, el occidente con -

inclinación inminente de sistemas de gobierno virtualmente democrático y de economía capitalista y el oriente con inclinación de sistemas socialistas y economía dirigida.

Debe aclararse que en los antecedentes de dichas categorías se han dado los sistemas tradicionales de mando en el poder (monarquía, oligarquía, dictadura, asamblea, consejo, -- principado, ducado, democracia y sistemas presidencialistas, -- etc.).

Dentro de los sistemas democráticos el constitucionalismo se gestó como una alternativa para garantizar los derechos fundamentales de la persona con respeto íntegro a la dignidad humana.

Son tres los países que más aportaciones objetivas dieron para las formaciones del constitucionalismo.

Inglaterra, Francia y Estados Unidos (sin exceptuar -- los avances determinantes del sistema constitucionalista Mexicano).

#### INGLATERRA

Tuvo su primer antecedente en la Carta Magna (documento que efectivamente tenía ese nombre), de 1215, en este documento se reafirma la supremacía de la Ley de la tierra, así como que todo hombre debe ser juzgado por alguien de su misma -- clase; en 1653 Oliverio Cromwel elabora una Constitución de ti

po legislada: (Instrumento de gobierno), se crea en 1679 el Habeas Corpus y en 1688 se dicta la Declaración de Derechos Ingleses, por último, debe manifestarse que la Constitución Inglesa es de carácter flexible (consuetudinaria, y por lo que respecta a las reformas o adiciones no hay que seguir trámite especial).

### FRANCIA

Su aportación al mundo del derecho y que siempre se le ha enaltecido, es el reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, lo que tuvo verificación después de la revolución francesa, es pues, la Declaración de los Derechos del Hombre -1789 y 1793- el testimonio que reintegra la condición de dignidad que debe respetarse a toda persona, fueron tres las Constituciones emitidas a fines del siglo XVIII; la que mayor aportaciones tuvo fué la de tipo Centralista.

### ESTADOS UNIDOS

La integración de las trece colonias de Norte América se produjo por causas políticas, religiosas y económicas.

Políticas.- Los derivados de la Revolución Inglesa-monárquicos y anglicanos.

Religiosas.- La lucha entre secta anglicana y puritana especialmente.

Económicas.- La transformación a partir del siglo ---- XVI de las estructuras de la producción que originaron una creciente clase marginada.

El primer documento importante se obtiene en la Declaración de Independencia de 1776 obra de Tomás Jefferson. Luego vienen los conflictos lógicos de un incipiente Estado independiente, con cambios en su estructura primitiva y el establecimiento de una confederación. Las grandes aportaciones de este sistema se deben a la claridad en las ideas de hombres como Lincoln, Washington, Jefferson, Hamilton y sus ideas sobre el federalismo.

#### MEXICO

Con el antecedente de documentos de gran valor jurídico, en México es hasta 1824 en la etapa de post-independencia cuando se crea el Acta Constitutiva de la Federación (Don Miguel Ramos Arizpe); después de esta fecha se motivaron diversas batallas entre liberales y conservadores. En 1936 con la influencia de Santana se expiden las Siete Leyes Constitucionales. La Constitución de 1843 denominada Las Bases Orgánicas - (nuevamente Santana), se dió como resultado de un momento de intensa agitación que culminó con este documento que pretendía eclectizar las diferencias de los centralistas y federalistas.

Don Ponciano Arriaga, Don Francisco Zarco, Don Guiller



mo Prieto, Don Melchor Ocampo, integraron la fracción liberal de incalculable talento político que determinó la Constitución de 1857; las que en sus notas más distinguidas permite observar un carácter federal y la complementación del Juicio de Amparo; aunque se debe destacar que en alguno de sus aspectos guarda esencias del individualismo, debido tal vez a las influencias propias en que se creó el citado documento.

Determinante es el movimiento revolucionario para motivar los trabajos del constituyente y de esta manera producir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Con la finalidad de evitar confusiones, se debe aclarar que un régimen constitucional puede experimentar variaciones; Monarquía Constitucional Parlamentaria (Inglaterra), República Parlamentaria (Francia) y República Presidencial (México).

El impacto jurídico que proyecta en nuestro sistema la presencia de la Carta Fundamental, puede resumirse a las notas siguientes:

- a) Se establece un Estado de Derecho.

En él, dos conceptos se combinan: el de poder y el de derecho. Los dos elementos tienden a extremos o a manifestaciones de supremacía: al poder, le corresponde el imperio de la fuerza; al Derecho, la defensa de las facultades privati-

vas de la persona humana. Pocos son los Estados puramente jurídicos, o puramente basado en la fuerza.

b) El Aspecto de la Soberanía.

Reviste cualidades especiales; reside esencial y originalmente en el pueblo; la forma de su estructuración es el de una república representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos por la Federación de conformidad a lo dispuesto por la ley fundamental.

c) Es Legislada.

En virtud de que su contenido se encuentra establecido en un propio código especial. En consecuencia, su carácter es de rigidez, lo que significa que para ser modificada, reformada o adicionada, es menester seguir los lineamientos de un procedimiento peculiar (artículo 135 Ley Fundamental); debe advertirse que con este tipo de cualidades se pretendió dar continuidad y permanencia a la Constitución, empero, la doctrina en reiteradas ocasiones ha indicado que en realidad es más bien flexible, debido a que cierto tipo de iniciativas de ley que contienen reformas o adiciones a la Constitución, son concebidas sin mayor dificultad.

d) En su Metodología.

Se compone básicamente de dos apartados, la parte dog-

mática (garantías individuales) y la orgánica (forma de gobierno, partes integrantes de la Federación, división de poderes y facultades de los mismos).

e) Unidad.

Enfoque de validez en el orden jurídico; pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye en sí la fuente común de validez de la pluralidad de las normas existentes. Verbigracia la ejecución administrativa se -- produce como consecuencia de un acto administrativo, mismo que fué elaborado bajo los auspicios, autorización y legalidad de un reglamento o ley administrativa, las que a su vez deben su existencia a una particular disposición constitucional.

f) Vínculo.

Es la relación jerárquica normativa que se establece entre la Ley Fundamental y la totalidad de normas que han sido confeccionadas en su entorno.

Las características que con antelación se expresan son enunciativas y no limitativas de aquéllas situaciones más importantes de la constitución.

## 2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PODER TRIBUTARIO

Como es obvio, todo documento fundamental que dispone la forma en como se ha de regular la convivencia humana, entre otros muchos aspectos, tiene que estipular mandatos o imperativos de carácter eminentemente económico. (aunque para muchos - autores es precisamente del factor económico de quien emanan - todas las resultantes acciones humanas, así como los medios de organizarle).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es la excepción, de su contenido normativo se desprenden hipótesis de matiz económico, de ellas, la más importante, se contiene en la fracción IV del artículo 31 constitucional, - ya que de su contenido se da vida legal a toda contribución.

Inicialmente estudiaremos el controvertido artículo 27 constitucional. Por ajeno que cualquier sujeto pueda estar -- del espíritu de nuestra constitución, no vacilaría en afirmar que el artículo 27 es uno de los principales resultantes de -- nuestra revolución armada y al mismo tiempo explicaría que tie ne relación con la tierra y la forma en que la misma debe ser concebida con sus modalidades, limitaciones y derechos.

De la gama de conceptos que se manejan en el artículo 27 constitucional, resalta con un carácter especialmente econó mico el siguiente apartado:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su -- conservación, lograr el desarrollo equili-- brado del país y el mejoramiento de las - condiciones de vida de la población".

La importancia del precepto en cita, es en el sentido de que el rendimiento de la riqueza nacional, deberá destinarse al equitativo mejoramiento económico del país.

Otro precepto constitucional que de alguna manera regula aspectos económicos en la vida de los mexicanos, lo es - el artículo 28 que en su parte relevante nos dice:

"...la ley castigará severamente, y las - autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el - alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público, - todo acuerdo o combinación de cualquier - manera que se haga, de productores, indus-- triales, comerciantes y empresarios de -- transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios -- exagerados..."

El razonamiento que justifica tal limitación, se ende-- reza a que si el mexicano contribuye para el fortalecimiento - de los ingresos que se destinan al gasto público, la misión --

del Estado es el procurar que se evite el abuso en detrimento económico del pueblo, señalando para ello las reglas del juego sobre la tesitura de la libre concurrencia, no permitiendo la agrupación ya en la producción o en los servicios, que establezca competencia desleal o desigual en perjuicio del pueblo.

No obstante lo anterior, en reiteradas ocasiones se ha estipulado que se trata de una forma de excesiva intervención económico-Estatal (de igual manera se estima el contenido del artículo 131 constitucional).

El artículo 40 Constitucional en lo relativo manifiesta:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y Federal".

De este enunciado se puede disgregar un silogismo lógico-jurídico.

Premisa Mayor.- La voluntad del pueblo mexicano para --  
constituirse en una república de carácter representativa, democrática y federal.

Premisa Menor.- Para lograrlo ha de procurarse un sistema de recaudación económica.

Conclusión.- La obligación económica del pueblo mexicano se destinará para el establecimiento y permanencia de una república representativa, democrática y Federal.

No puede ser de otra forma, si la soberanía del pueblo determinó el tipo de sistema ideológico y político en el cual se pretenden desarrollar las relaciones humanas, todo ingreso que perciba el Estado tiene indiscutiblemente que destinarse a logros que lleven implícitos el espíritu de la democracia en su marco republicano y federal.

De todas las disposiciones de carácter económico que puedan existir en la Constitución, ninguna tiene mayor importancia financiera para el Estado que la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política, aun más, toda disposición económica que incida en los particulares por parte del gobierno tiene su soporte legal en ella, ¡Cuán grande será la importancia de esta fracción que sobre ella descansa toda la actividad financiera del Estado comprendida en su primera etapa, es decir, la recaudación!.

Los antecedentes históricos de la fracción IV del artículo 31 Constitucional son antiquísimos.

Sin existir uniformidad en los tratadistas podemos señalar entre otros los siguientes documentos.

a). Ley XXI, del título V, Libro VI de la Recopilación de Los Reynos de las Indias.

b). "Cédula que declara y manda la orden que se ha de tener y guardar en las tasaciones que se hicieren de los tribu-

tos que han de pagar los indios a su Majestad y a los encomenderos de 29 de diciembre de 1555". (38)

c). Constitución de 1824, artículo 50, fracción VIII.

d). Primera Ley Constitucional de 1836, artículo 30.,- fracción II.

e). Bases Orgánicas de 1843, artículo 66, fracción VI.

f). El artículo 31, fracción II de la Constitución liberal de 1857, decía:

"Es obligación de todo mexicano:  
II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Estado y - Municipios en que residan, de la manera - proporcional y equitativa que dispongan - las leyes".

Como puede observarse de los primeros documentos que - virtualmente son antecedentes de la fracción IV del artículo - 31 constitucional, no se habla de los factores proporcional y equitativa, sino hasta la Constitución de 1857 y en tal virtud fué trasladado el texto íntegro a nuestra Constitución vigente, en tales condiciones muchos se inclinan a pensar que es la -- fracción II del artículo 31 de la Constitución de 1857 el verdadero antecedente de la actual fracción IV del artículo 31 de la Constitución de 1917 y que la inspiración de la Carta Funda

---

(38) Encinas, Diego de. Cedulaario Indiano. Libro Segundo, Fo  
lio 156, Editorial Cultura Hispánica, Madrid España 1945.



mental del siglo pasado pudo reconocer influencias de doctrinas Francesas o Inglesas que manejan la idea de la proporcionalidad aplicada a teorías políticas.

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, a sí de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

"Se debe advertir como lo hace Miguel Valdés Villarreal que ésta particular fracción de la Constitución Política ha --- creado mucha controversia, alguna confusión y mucha esperanza".

(39)

Podría válidamente enfocarse analíticamente este mandato constitucional en dos sentidos: uno jurídico y otro económico (incluyéndose, claro esta, dentro del primero los aciertos - que sobre el particular realizan otras ciencias como la Filosofía, Política, Sociología e inclusive la Historia); para el segundo criterio los aspectos de las ciencias exactas. En este orden, es tiempo de acudir al análisis jurídico de la fracción IV del artículo 31 Constitucional, desintegrándola para su estudio en cinco partes:

1) Se establece la obligación de contribuir a los gastos públicos.

---

(39) Principios Constitucionales que Regulan los Impuestos., -

Publicaciones de la U.N.A.M., Pág. 34, México, 1972.

2) La Federación, el Estado y Municipio tienen derecho a percibir tributo tomando en consideración la residencia.

3) Las contribuciones deben establecerse por medio de leyes.

4) Los ingresos deben destinarse al gasto público.

5) La forma para el establecimiento de las contribuciones debe ser proporcional y equitativa.

1) La obligación de contribuir al gasto público evidentemente es de todos los mexicanos (nacimiento y/o naturalización), empero aunque la fracción IV del artículo 31 constitucional no lo menciona, se incluye también a todo extranjero y de hecho a toda persona física, moral o quien realice un acto que sea gravado de alguna manera por las leyes fiscales.

Se estila dogmáticamente distinguir dentro de las obligaciones fiscales, las que son de tipo compulsivas y aquéllas no compulsivas; a las primeras también se les conoce como contribución en sentido estricto. La diferencia básica entre unas y otras estriba en que las primeras el Poder Público puede utilizar el procedimiento administrativo de Ejecución para obtener el ingreso NO ENTERADO. Como ejemplo característico de las obligaciones no compulsivas se presente el contenido en la fracción XVIII del artículo 73 constitucional, que se refiere a las facultades del Congreso para determinar el valor de la -

moneda extranjera, en este caso, al particular únicamente le resta el sujetarse al tipo de cambio que haya de fijarse, y por el lado del Poder Público no es necesario que haga uso -- del Procedimiento Administrativo de Ejecución. A mayor abundamiento se motivan fenómenos de inflación y pérdida del poder adquisitivo de la moneda siendo afirmativo que se tipifican obligaciones económicas a mayor porcentaje, imponiendo -- así cargas para los particulares mismas que han de cumplirse sin la ejecución forzosa de los bienes del particular.

El Constituyente designó como "contribución" a la obligación económica de los mexicanos para la realización del gasto público.

Muchos han sido los autores que pretenden encontrar la definición acertada de la palabra "contribución" ocurriendo en las más de las veces a las que le identifican con los impuestos. (40)

Generalmente es aceptado el apreciar a las contribuciones como procedimientos generales, obligatorios e impersonales, creados por la ley con el objeto de repartir entre todas las personas obligadas a ello, la carga de los gastos públicos.

---

(40) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo IV, Pág. 704, "las voces contribuciones e impuestos han de entenderse que se refieren a tributos en su sentido más alto".

Las obligaciones o contribuciones compulsivas se regulan dentro de nuestro sistema de Derecho, por períodos que -- comprenden un año calendario, a través de la --siempre designa- da- Ley de Ingresos de la Federación y con el fundamento cons<sub>titucional</sub> respectivo.

2) En toda relación jurídica existe un(os) sujeto(s)- activo(s) o titular del Derecho y uno o varios sujetos pasivos o titulares de la obligación. En la relación jurídica -- que se genera en virtud a la obligación económica o contributiva, encontramos tres sujetos Activos:

La Federación,  
El Estado y  
El Municipio.

Los dos primeros cuentan con autonomía legislativa pudiendo por medio de sus Congresos y en sus respectivos ámbitos, promulgar leyes de matiz económico, el Municipio en forma limitada y solo en algunas contribuciones. Respecto del Distrito Federal, debe tomarse en cuenta la fracción VI del artículo 73 constitucional.

Al sujeto pasivo se le puede ubicar como uno solo --- ¿Cuál?, precisamente aquel que desarrolle los postulados de la hipótesis normativa, o bien el que materialice el hecho generador.

La concurrencia de tres sujetos activos en la relación jurídico-económica, puede ocasionar la bien conocida "do

ble imposición" misma que existe cuando el órgano facultado para establecer contribuciones por un determinado orden jurídico, emite dos o más normas; (o bien creó nueva de similar naturaleza) que fincan contribuciones y cuyo ámbito material y personal de validez es uno y el mismo. Es decir, la misma conducta que funciona como supuesto condicionante del tributo, (conducta realizada por el mismo sujeto pasivo), será gravada por dos o más leyes que crean la figura impositiva.

La doble imposición, no se encuentra prohibida por la Constitución, en consecuencia su presencia aunque no bien vista es legal, pero se debe enfatizar que todo sistema fiscal -- avanzado debe procurar en la medida de lo posible evitarla, para no aumentar la ya molesta situación del contribuyente de enterar el tributo de que se trata, a lo que debe aumentarse que el pago sea doble.

Para una mejor comprensión se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial:

"DOBLE TRIBUTACION, SI NO ES LA MISMA EN TIDAD LA QUE ESTABLECE NO PUEDE HABLARSE DE UNA.

...también es cierto que la doble imposición no la prohíbe el artículo 31 fracción IV, del Pacto Federal, como lo tiene resuelto este Tribunal Pleno al expresar que si bien es tendencia de la política fiscal de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación precisamente para realizar la justicia fiscal; que para lograrlo, infinidad de países han celebrado convenios, convenios y modus vivendi, y existen normas de Derecho tendientes a evitar la doble tributación; sin embargo en

ocasiones, la doble tributación es conscientemente buscada por el legislador para lograr diversos fines, como lo son graduar la imposición o para hacerla -- más fuerte a través de dos gravámenes -- que se complementen en lugar de aumentar las cuotas del primeramente establecido; buscar un fin social extra-fiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos; y aun tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación y otras que claramente dan lugar a ella. Sin embargo, no puede decirse -- que por el solo hecho de que en un determinado impuesto dé lugar a una doble tributación, por ello sea inconstitucional. Podrá contravenir una sala política tributaria o buena administración -- fiscal pero no existe disposición constitucional que la prohíba. Lo que la norma Constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, es: Que los tributos sean exorbitantes o ruinosos; pero no que haya doble tributación. En resumen, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello la Constitución; lo que podría violar la Carta Magna es que con diversos tributos se rompa la proporcionalidad y equidad que deben satisfacer".

Para evitar la doble imposición se han estructurado convenios de "coordinación" entre los sujetos activos de la relación jurídico-tributaria.

Son pues, las Leyes de Coordinación Fiscal las encargadas de agilizar el proceso de recaudación, como ejemplo de tal espíritu se exhibe parte del contexto de la iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978:

"Debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción - IV del artículo 31 de su texto; pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos Federales, Estatales y Municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el constituyente juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias -- exclusivas de la Federación, Estados y Municipios. Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente".

Son muchos los casos en que los sujetos activos (Federación, Estado y Municipio) tomarán como referencia para el cobro de las contribuciones la residencia del sujeto pasivo, la Ley Fundamental no es explícita respecto a la residencia del sujeto pasivo, en tal virtud se deja su señalamiento a cargo de las leyes secundarias. En efecto, son varios los ordenamientos legales que se encargan de definir la residencia.

Conforme a su semántica, residencia es el lugar donde una persona habita o tiene su morada habitual; pero debe recordarse que las personas físicas pueden en determinado momento crear personas morales, en consecuencia tiene que ampliarse el campo de acción de la descripción utilizada para decir:

Residencia es el lugar donde una persona habita o tiene un asiento de sus negocios". El Código Civil para el Distrito Federal, de aplicación Federal en lo concerniente en su-

artículo 29 reza:

"El domicilio de una persona física es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él, a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle".

El Código Civil utiliza una descripción por exclusión de mayor a menor exigencia- y se complementa esta disposición con el término de seis meses para considerar fincada la residencia.

Pretendiendo disipar la duda, el Código Fiscal de la Federación vigente en su artículo 9o. nos dice:

"Se considera residentes en territorio Nacional:

I.- A las siguientes personas físicas:

a). Las que hayan establecido su casa-habitación en México, salvo que permanezcan fuera de él, en el año calendario por más de 183 días naturales consecutivos o no.

b). Las de nacionalidad mexicana que sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aun cuando por el carácter de sus funciones permanezcan en el extranjero por un plazo mayor al señalado en el inciso a) de esta fracción.

II.- A las personas morales que hayan establecido en México la administración principal del negocio."

Al parecer, este razonamiento abarca los supuestos ideales para el adecuado entendimiento de la residencia y sus efectos. Lo deseable sería que la Carta Fundamental remitiera a una sola Ley secundaria (y sobre todo para efectos fiscales) --



pues existen conceptos normativos que contemplan aspectos del domicilio o la residencia como casos específicos se pueden citar: Ley del Impuesto al Valor Agregado (artículo 10, referente a la residencia en el territorio nacional en el caso de -- enagenación, artículo 29, fracción II, referente a la residencia para exportación de bienes o servicios; artículo 32 fracción IV referente a las obligaciones del contribuyente "en -- las oficinas autorizadas correspondientes al establecimiento principal"), Código Aduanero, artículo 622 referente al domicilio de los responsables. (abrogado)

3) Las contribuciones deben establecerse por medio de leyes. Esto es una garantía de legalidad para los gobernados, aludiendo a que el establecimiento de algún gravamen o carga debe ser resultado de todo un proceso, es decir, del proceso legislativo.

Para hablar con propiedad de un acto legislativo, el mismo debe comprender el aspecto formal y material.

El carácter formal del acto legislativo se deriva del principio de la autoridad formal de la ley, lo que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden -- ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos -- utilizados para la ley original (artículo 72, inciso f) constitucional).

Cabe mencionar que en virtud al carácter de la autoridad formal de la ley se motivó en nuestro sistema, que ciertos actos administrativos, contratos e inclusive concesiones fueren sometidos al Congreso para su aprobación, ésto con la finalidad de investirlos de formalidad, así como garantizar permanencia, (situación criticada por la doctrina en virtud de que son actos o resoluciones administrativas que se alejan de lo sistemático y de la naturaleza del proceso legislativo).

La apreciación material del acto legislativo, se aleja del análisis de la autoridad que interviene para crearlo, ocupándose en forma total de cómo el acto legislativo se exterioriza. La ley produce una consecuencia, lo cual es, dar vida a una situación jurídica general, impersonal y abstracta, en su finalidad es permanente (aunque puede conocerse anticipadamente en la Ley de Ingresos de la Federación); en virtud a que -- los derechos u obligaciones que la integran no terminan por el solo ejercicio o cumplimiento.

La generalidad de la ley sirve como garantía del gobernado y es en sí la esencia del artículo 13 constitucional.

"Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas".

Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado:

"LEYES PRIVATIVAS SON INCONSTITUCIONALES.- Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y-

abstracta, es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado con anticipación, sino que sobrevivan a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogados. Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional y aun deja de ser una disposición en el sentido material puesto que le falta algo que pertenece a su esencia". (41)

Es dable afirmar, hechas las inducciones que antecedan, que las leyes que señalen contribuciones a cargo de los particulares, deben serlo, esto es, leyes en sentido formal y material. Es menester comentar que no obstante lo anterior hay discusión dogmática, ya que se sostiene que existen decretos que son verdaderos mandatos de carácter general impersonal y abstracto, contraviniendo a la función y contenido tanto del proceso como del acto legislativo; la explicación se justifica en torno a la supuesta superioridad jerárquica del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes.

4) Por Gastos Públicos se puede interpretar "toda" erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las fuerzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines adminis-

---

(41) Tesis No. 17, Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1965. (Actualización Administrativa).

trativos o económico-sociales". (42)

Para el tratadista italiano Benvenuto Griziotti el gasto público debe entenderse "las erogaciones y los empleos de riqueza destinados a la prestación de los servicios públicos, que son requeridos por el interés público, el cual comprende además el de la colectividad y el de los individuos particulares". (43)

De las aportaciones de los autores en cita, se sobreentiende que la obligación económica que el particular entra al Estado tiene una finalidad, la cual es, cumplir con un sentido social y hacer tangible la satisfacción del interés colectivo.

El gasto público es la manera en como se reparte la riqueza obtenida de las contribuciones en sentido genérico - (siendo sus especies los impuestos, derechos, productos, --- aprovechamientos, empréstitos o financiamientos, ingresos -- del sector paraestatal-fideicomisos, etc.).

---

(42) Foronge, Carlos G.- Derecho Financiero, Vol. V, Págs.- 107 y ss., Editorial Depalma, Bs. As., 1965.

(43) Principios de la Ciencia de las Finanzas.- Pág. 57, -- traducción Editorial Depalma, Bs. As., 1963.

Comprende dos aspectos el gasto público; uno formal y otro material, el primero se cumple cuando en el presupuesto de egresos de la federación se describe en la partida, la forma de aplicar el gasto, -qué cantidades y a qué instituciones-, el carácter material es la aplicación concreta o específica que se lleva a cabo en forma directa, -la construcción de obras de infraestructura, escuelas, etc.-

El gasto público debe ser democrático, buscando en todo momento el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, para garantizar nuestra independencia ideológica y financiera; acrecentar nuestro nacionalismo para aumentar la conciencia en la identidad y raíces de los mexicanos. Así pues todo desvío del gasto público para realizar fines ajenos a los expuestos es, y será siempre violación flagrante a la constitución.

5) Sin lugar a dudas, el aspecto central y de mayor importancia en la fracción IV del artículo 31 constitucional, se integra por dos palabras: Proporcional y Equitativo; en torno a estas expresiones se han elaborado las más variadas teorías e incluso escuelas doctrinarias se ocupan de modo preponderante en desentrañar su contenido.

El factor equidad, mira esencialmente a la generalidad de la obligación, -cualidad innata de toda ley- pero especialmente la Ley Tributaria ya que el propio constituyen

te plasmó la exigencia de la excepción que pudiera ofrecer el gozar de algún privilegio. Aclarando que la generalidad de ley implica la universalidad del mandato; es decir, aspectos generales y no particulares, aunque individualmente concebida la norma debe singularizarse en aquella persona que se colocó bajo los supuestos o hipótesis normativas descritas en la ley. Situación ésta última que debe comprenderse como la particularización de la ley en su concretización, más no el establecimiento de la ley dirigida a personas en particular predefinidas. Una cosa es determinación de la norma, y otra cosa es la determinabilidad por la norma. Y lo único que exige el concepto de generalidad es determinabilidad, pues cuando hay determinación en la norma misma, se está faltando al criterio de abstracción y generalidad. (44)

Se afirma sin temor a dudas, que se crea una regla en función directa; equidad igual a juridicidad y juridicidad -- igual a generalidad y abstracción de la ley.

Es pertinente separar un renglón comunmente mal entendido, pues en la praxis el litigante hace valer sus recursos y medios legales de defensa, argumentando en la mayoría de los casos la inconstitucionalidad del tributo por inoperancia

---

Cfr.

(44) Rivera Pérez Campos, José. La Equidad y Proporcionalidad de los Impuestos. 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, Pág. 475, México, 1982.

de los factores equidad y proporcionalidad. Debe enfatizarse que dichos extremos no constituyen un concepto unívoco; cumpliendo la norma con los elementos de generalidad y abstracción, no podrá demostrarse su inconstitucionalidad por inequidad de la misma.

Para cumplir de manera apropiada con el marco de legalidad, la contribución aparte de equitativa debe ser proporcional, este requisito se identifica plenamente con la parte-económica del impuesto.

Buscando las raíces del término "proporcionalidad", la doctrina se ha ubicado en Adam Smith; el maestro de Glasgow, en la más conocida de sus obras "La Riqueza de las Naciones", sostuvo que los ciudadanos tendrían la obligación de contribuir al sostenimiento del Gobierno, "en proporción a sus respectivas aptitudes e insiste, en proporción a sus respectivos intereses". (45)

Realmente la directriz de la proporcionalidad en las contribuciones se guía por la trayectoria o la línea de orientación política que asuma en determinado momento el devenir histórico del Estado.

---

(45) Citado por Roll, Eric. Historia de las Doctrinas Económicas. Fondo de Cultura Económica, Pág. 144, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

El legislador ordinario ha de tomar en cuenta para cumplir con la proporcionalidad de las contribuciones: la ubicación del ingreso dentro del marco general de las contribucio--nes; la relación de proporcionalidad con las demás leyes fiscales y con el sistema económico del país; el aumento de la presión fiscal y el aumento real de ingreso público, para el des--tino eficaz al gasto público.

Las contribuciones se cuantifican por medio de tasas, -tarifas y cuotas. En nuestro sistema jurídico se intenta que--a través de esas figuras se haga una escala progresiva sin distanciarse de la exigencia proporcional. Así pues, la línea de nuestro sistema económico es alcanzar la autosuficiencia pro--ductiva y tecnológica, consecuentemente, es en estas áreas donde se encontrarán los mejores estímulos, o bien, la progresivividad de las tasas, tarifas o cuotas, serán inferiores de las --que pudieran experimentarse en otras ramas no tan importantes. Considerando a la persona -física- la proporcionalidad ha de cumplirse previo el análisis del sujeto pasivo y su condición--particular, para que contribuya más, el que más ingresos obtenga.

Se ha criticado el sistema utilizado, aludiendo a que--es contrario a las leyes económicas, y que en muchos casos el verdadero sujeto pasivo es aquél que legalmente no tiene opor--tunidad de repercutir el impacto de la contribución (I.V.A.), -y por consiguiente, se pierde el buen espíritu del constituyente (aunque a este criterio se le anteponga el beneficio de la-



simplificación del trámite administrativo, en la diversa tributación que se debe enterar a lo largo del ciclo productivo).

Es oportuno y hechas las reflexiones anteriores, revisar los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, se han sustentado en dos sentidos:

1) La tesis Vallarta, negó la posibilidad del Poder Judicial de la Federación, para enjuiciar constitucionalmente el tributo, por carecer de competencia ya que se invadían las funciones del Poder Legislativo.

2) En la compilación jurisprudencial de 1965, tesis-11 misma que se repite en el tomo XVII del Semanario Judicial de la Federación, página 1013, se trabajó en reivindicar la posibilidad de los Tribunales Federales, para analizar la constitucionalidad de las contribuciones, principalmente de sus elementos básicos, la proporcionalidad y equidad.

Empero, del trabajo desarrollado por la jurisprudencia sólo se obtuvo una calificación basada en aparentes antagonismos; esto es, una contribución será inconstitucional cuando sea exorbitante o ruinosa.

La primera expresión significa "salir de los límites convenientes", pero no hay el señalamiento de qué límite es el de la juricidad o economicidad. Lo ruinoso, a primera

impresión es en detrimento del sujeto pasivo, no obstante, - en un momento determinado puede ser ruinoso para alguna rama de la actividad económica o incluso la colectividad, aparte de que lo ruinoso del rico puede ser la opulencia del pobre. Si toda la problemática anterior se presenta en un contexto no muy escabroso, el grado de dificultad aumenta a superlativo cuando se trata de localizar el fundamento constitucional del Procedimiento Administrativo de Ejecución; sin embargo, no deja de presentar un estudio interesante, del que se hace un breve planteamiento a continuación.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución, es una de las vías de ejecución forzosa más peculiares de que se tiene conocimiento en el sistema jurídico, se establece en favor de la Hacienda del Estado, y/o algún organismo descentralizado, su finalidad es la recaudación de la contribución debida y no enterada.

Se rompe con la tradicional imagen de la trilogía lógica-jurídica, pues se configura esta vía ejecutiva con un especial carácter privilegiado, se aplica esta vía, con inmediatez y prontitud y sin la presencia del elemento que resuelve el debate y dice el derecho -el órgano jurisdiccional- como resultado de lo anterior se ha hecho una crítica, que por su longevidad se ha convertido en la tradicional. Esta postura asegura que el Procedimiento Administrativo de Ejecución es anticonstitucional, por violaciones a los artículos-

14, 17 y 22 de la Carta Fundamental, por tal motivo, es menester practicar un análisis de los puntos en conflicto.

"Artículo 14 Constitucional

...nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, - posesiones o derechos, sino mediante - juicio seguido ante los Tribunales --- previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales -- del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al he-- cho".

La garantía de previa audiencia se estima violada, - aludiendo a que sin ser oído y vencido en juicio, se procede a trabar embargo y, en su caso, a rematar los bienes del eje cutado ocasionando con ello un acto ilegal de privación.

La justificación a la postura en cita se da en dos - grandes rubros a saber:

1) La obligación de efectuar el entero de la contri- bución de que se trate, no es una obligación emanada del Dere- cho Civil, sino una inexorable exigencia basada en la necesi- dad colectiva que el Estado debe satisfacer con la derrama -- del gasto público, por tal motivo no es indispensable el fac- tor volitivo del sujeto pasivo de la relación jurídica-tribu- taria. Luego entonces, no puede asumirse en su primer momen- to la forma judicial para la resolución del conflicto.

2) Para explicar esta situación es necesario trans-- cribir la siguiente tesis:

"AUDIENCIA PREVIA, LA GARANTIA DE, NO RIGE EN MATERIA TRIBUTARIA AL GRADO - DE QUE EL LEGISLADOR TENGA QUE ESTABLECERLA EN LAS LEYES IMPOSITIVAS.- - Corresponiendo al fisco cobrar los impuestos determinados por las leyes, para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, - es evidente que dicho cobro tiene que hacerse inclusive mediante actos ejecutivos y unilaterales que si bien -- pueden ser sometidos a una revisión - posterior a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, por que de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecerían - por falta de elementos económicos necesarios para su subsistencia. Por - tanto, en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa, al - grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas...". (46)

Lo medular de esta postura es que si el Procedimiento Administrativo de Ejecución, es una metamorfosis de la contribución no enterada, debe en consecuencia compartir de las circunstancias especiales que la rodean, por lo tanto, es justificable que la excepción a la garantía de previa audiencia -- acoja también al procedimiento de ejecución.

Por lo que hace al artículo 17 de la Carta Magna, se argumenta que el Procedimiento Administrativo de Ejecución, - es violatorio de la garantía en cita, ya que en ella se prohí

---

(46) Amparo, Revisión 6390/963, Rafael Añove Valverde, falla do 27 de julio de 1965, 16 votos pleno, 1965, página -- 122.

be hacerse justicia por si mismo, así como ejercer violencia para reclamar algún derecho, debiéndose en todo momento acudir a los tribunales preestablecidos, los que a su vez, estarán expeditos para administrar justicia, en este orden de ideas, al utilizar el Estado la vía de apremio para el cobro de la contribución no pagada, el mismo se está haciendo justicia, por propia mano, en determinado momento haciendo uso de la violencia para reclamar su pretendido derecho.

La forma en que se ha pretendido resolver este particular, lo es anteponiendo la constitución misma, la que en su artículo 40 en relación con los artículos 49 y 89 del insigne ordenamiento, nos enseña:

Es voluntad del pueblo Mexicano de constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal; siguiendo con el pensamiento, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; encontrándose en el último numeral las funciones del Poder Ejecutivo, misma que se puede resumir en administrar. Para cumplir con esa función muchas de las veces tendrá que obtener de los particulares la contribución aunque sea en contra de su voluntad, ya que estimar que la autoridad hace violencia cuando obedece la ley, es subvertir los principios básicos y caer en contradicción.

El artículo 22 constitucional en forma inicial prohíbe la confiscación de bienes, en el siguiente apartado reitera -- que la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas no tipifica dicha confiscación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación da la pauta para la posible solución del problema:

"Si bien el legislador quiso que la aplicación de los bienes de una persona para el pago de la responsabilidad civil provenientes de la comisión de un delito, sea hecha exclusivamente por la autoridad judicial, no exige lo mismo cuando se trata del pago del impuesto o multas; --- siendo este criterio enteramente lógico, en virtud de que la tramitación es inherente ejercicio de la soberanía que proviene de la misma constitución y nada hay más consecuente con ella como que el Poder Ejecutivo, a quien la propia constitución impone la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, tenga las facultades legales necesarias para hacer efectiva aquella -- función de la soberanía recaudando el impuesto". (47)

Después de explicados los pretendidos criterios de violación a la Constitución Política, por la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución y de las concepciones que

---

(47) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, página ---  
1596, año 1981.

ya sea a través de la interpretación hecha por la Corte o la doctrina justifican su legalidad, es pertinente hacer la observación de los tratadistas extranjeros en relación a la vía de apremio utilizada en nuestro sistema.

En un grupo de tratadistas bien definido y nativos de aquellos países (Brasil, Venezuela y Argentina) en que el cobro del adeudo tributario ha de realizarse siempre por la autoridad judicial.

En dichos sistemas la autoridad administrativa tiene cierta potestad para la determinación del crédito fiscal e investirlo como título ejecutivo en favor del Estado, para iniciar posteriormente la sumaria pero dentro del proceso judicial. Su disertación la dirigen (con maduros razonamientos y floridos pensamientos), al respecto merecido, al principio de justicia, pues procurar que el Poder Ejecutivo acuda ante el Poder Judicial para deducir sus derechos es la mayor garantía de independencia y respeto de las garantías y derechos inherentes del hombre, además de evitar la eventual duplicidad en las actividades de los poderes.

Que tal situación funcionase en nuestro país sería un acierto incuestionable, ¡claro bajo el enfoque puramente legal!, empero ¿funcionaría de acuerdo a la ideosincracia del mexicano?, interrogante que nos lleva a concluir, que el Procedimiento Administrativo de Ejecución es una transformación de la contribución no pagada, y por lo tanto, les amparan y justifi-

can los mismos principios de legalidad, no obstante, se evitaría mucha confusión si la fracción IV del artículo 31 constitucional incluyera en su texto "si la contribución no es enterada en la forma y términos que establezcan las leyes, será exigida por medio del Procedimiento Administrativo de Ejecución".



### 2.3 DIVERSAS DENOMINACIONES DEL PROCEDIMIENTO - ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

Se debe apuntar previo al estudio de este tema, que al tratar de denominaciones que la ley o la doctrina le asignan al cobro forzoso de los créditos fiscales, que la Autoridad Administrativa hace a los particulares, se corre el riesgo de obtener una descripción o calificación insuficiente, generalmente se les ubica en --- tres categorías que son:

- a). Las que se refieren a la esencia de la actividad que - se ha desarrollado.

DESIGNACION: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

- b). Las que indican la vía utilizada.

DESIGNACION: COBRO POR LA VIA DE APREMIO.  
PROCEDIMIENTO DE APREMIO.

- c). Las que relacionan a los sujetos que intervienen y su conducta (Autoridad Administrativo y Particular).

DESIGNACION: PROCEDIMIENTO ECONOMICO-COACTIVO.  
PROCEDIMIENTO ECONOMICO-SANCIONADOR.

- a). Denominación Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Este es el nombre que adopta el sistema fiscal mexicano, - para señalar la actividad administrativa que se despliega para exigir el pago de aquellos créditos fiscales que no son pagados en la forma, términos y condiciones que estatuyen las leyes respectivas. Se caracteriza por ser la fórmula establecida para dar ejecución a un acto o resolución administrativa -liquidación o crédito fiscal-.

Es prudente destacar que, la actual Legislación Fiscal prevee la práctica del embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, acción que puede ocurrir inclusive antes de que el crédito fiscal este determinado o sea exigible, --- cuando a juicio de la autoridad hubiere peligro de que el --- obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes o bien cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento. En tales condiciones son utilizadas las disposiciones afines al Procedimiento Administrativo de Ejecución, pero con fines de aseguramiento.

b). Cobro por Vía de Apremio

La vía de apremio o juicio de apremio, es un juicio ejecutivo de carácter sumarisimo. Tiene vida jurídica cuando el deudor o responsable no cumple a su debido tiempo con su obligación fiscal, este proceso se desarrolla ante la autoridad judicial, y sólo es dado al Estado, esto es, sólo él, puede motivar la instauración de este tipo de proceso tan especial.

Al indicarse que se trata de un juicio de carácter -- ejecutivo, se debe resaltar que al igual que en todo juicio de esta naturaleza, existe un documento base de la acción que justifica el tópico especial del procedimiento, (en que las acciones son de ejecución desde su primer diligencia).

La certificación o boleta de deuda expedida por la au

toridad fiscal, constituye por sí sola título hábil para abrir el procedimiento de apremio", de cognotación sui generis ya -- que el Juez requerido no homologa ni aprueba el documento, se limita a apreciar si reúne las formas extrínsecas habilitantes, esto es, lugar y fecha de otorgamiento, firma de funcionario - competente, indicación contra el deudor, importe y concepto -- del documento; el procedimiento, en consecuencia, es de índole jurisdiccional y se desarrolla desde su inicio ante la autoridad judicial, sobre la base de una boleta de deuda expedida -- por la administración, que lleva aparejada ejecutabilidad. (48)

Como ejemplo principal de países que en su derecho o - se sirven de la "vía de apremio para el cobro forzoso de los - créditos, se presenta a Argentina". Su sistema jurídico fis-- cal tutela la vía de apremio en la ley 11.683 artículos 91 y - 166; ley de sellos, artículos 129 y 130 así como el artículo - 40 de la ley de contribución inmobiliaria preponderante. La -- vía de apremio y su procedimiento está legislado en forma inco nexa en varias leyes nacionales (federales) supliéndose de alguna manera las deficiencias de unas frente a otras, aunque -- también puede aplicarse esta vía para cobros que correspondan a las provincias y municipalidades.

---

(48) Giuliani Fonrouge Carlos M. Derecho Financiero Vol. II.  
Pág. 690, Editorial Depalma., Bs. As., 1962.

Todo juicio del orden contencioso desencadena la integración de la litis, misma que en su parte esencial se compone de la demanda, en la que el actor invoca las acciones que estima le asiste su ejercicio; así como la contestación a la misma en la que el demandado opone defensas y excepciones.

Así las cosas, si afirmamos que en la vía de apremio ha de instaurarse un juicio, luego entonces hay la posibilidad de que el particular contribuyente oponga excepciones, -- las que son:

-Ley 11.683 artículo 91-

Excepción de inhabilidad del título, pago, prescripción, espera.

-Ley de sellos artículo 130-

Excepción de falsedad material del título o boleta con que se ejecuta.

Esencialmente en la vía de apremio no pueden discutirse cuestiones de fondo como podría ser la legalidad del tributo que determina el cobro forzoso, o las bases en que se finque un crédito, sólo se cuestiona la forma.

En mérito de esta legislación consiste en acudir ante el órgano jurisdiccional para proceder al cobro forzoso, característica que se traduce en un respeto al principio básico de legalidad. Empero, es prudente comentar que algunos auto-

res equiparan de igual forma las defensas del contribuyente - ya sea en juicio (vía de apremio) o en procedimiento administrativo, pues en ambas no se puede en sí discutir cuestiones de fondo.

## b.2 Procedimiento de Apremio

Las características especiales de este tipo de cobro forzoso por parte de la autoridad administrativa, se hace depender de tres factores a saber:

- La violación de un derecho-
- La invasión de la esfera jurídica ajena-
- Y como resultante de la conjunción de los conceptos - arriba anotados, se obtiene la satisfacción del interés jurídico del Estado.

La violación del derecho se produce en agravio del Estado, acreditándose esta particularidad aludiendo obviamente, al ius imperium de que goza el Estado, de esta manera al quedar insatisfecha el ingreso que debe percibir para poder cumplir con sus finalidades se produce la violación, convirtiéndose esta cualidad en la premisa fundamental del cobro forzoso.

Ahora bien, si el contribuyente no realiza el pago en el término voluntario correspondiente, es menester que el Estado invada la esfera jurídica ajena, para de manera coactiva-

y de sometimiento a una voluntad más fuerte, obtenga del patrimonio del ejecutado bienes suficientes para posteriormente recabar el dinero que cubra el importe del crédito no satisfecho.

En estas condiciones y realizadas las acciones pertinentes, una vez que el Estado percibe (mediante el procedimiento de apremio), las cantidades no pagadas, se obtiene la satisfacción de un interés jurídico antes violado.

Al igual que en la vía de apremio en el procedimiento de apremio se cuenta con un título de contexto ejecutivo. Este "título" o constancia de falta de pago en período voluntario debe cumplir con formalidades propias.

Como ejemplo del "Procedimiento de Apremio" se presenta a la Legislación Tributaria Española, su modus operandi se da en el caso en que al terminar el período voluntario de cobranza no se haya enterado el pago correspondiente, por lo tanto, se suspende el cobro de los recibos pendientes --- (aquéllos que no hayan sido pagados antes del día 10 del tercer mes de cada trimestre artículos 108 al 121 del Estatuto de Recaudación), posteriormente, se hacen relaciones duplicadas que se remiten a los Tesoreros de Hacienda para que dicten en ellas providencias declarando a los deudores incurso en apremio, iniciado ya el expediente ejecutivo, el recaudador notifica a los interesados la providencia de apremio dictada por el Tesorero de Hacienda, esta notificación configu-

ra el requerimiento de pago, verificándose sucesivamente y de manera analógica los actos que se desarrollan en un procedimiento administrativo de ejecución.

Difieren "el procedimiento, de la vía de apremio", -- porque en el primero no se acude a la presencia judicial para que se tipifique el cobro forzoso, utilizan sin embargo idénticamente la expresión apremio como refiriéndose a la acción que concretiza el Estado, para obtener con rapidez la satisfacción del crédito insoluto.

c) Procedimiento Económico-Coactivo  
Procedimiento Económico-Sancionador.

Estas locuciones pertenecen preponderantemente al mundo de la semántica doctrinal del derecho tributario.

Del enunciado Procedimiento Económico-Coactivo, se -- puede apreciar de su simple lectura un despliegue de fuerza, -- o dicho en otra forma, la imposición de una voluntad dominante. La del Estado, que será legal siempre y cuando se respeten las disposiciones aplicables para poder concretizar (la -- ejecución inminente) sin detenerse a meditar en la opinión -- subjetiva del gobernado.

Las características del Procedimiento Económico Sancionador, son las que derivan de la falta de pago oportuno -- (indemnización o recargos, multa o sanción, gastos de ejecución y demás accesorios legales), en tales circunstancias, el

Estado al acudir al cobro forzoso aparte de buscar la satisfacción del debido, sanciona, castiga, pues exige también el pago de accesorios legales.



#### 2.4 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION EN EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO I.M.S.S.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución, encuentra su legal existencia en lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Constitución, "Contribuir para los gastos públicos... de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", - por tal razón dicha obligación que la Carta Magna estatuye a -- los mexicanos, se traducen en los ingresos que anualmente percibe el Erario para cumplir con su finalidad, esos ingresos se obtienen la mayoría de las veces a través de las figuras tradicionalmente establecidas, impuestos, derechos, contribuciones, etc. y también lo normal es que dichos ingresos sean exigidos por -- parte de órganos que componen la administración pública centralizada (artículo 10. L.O.A.P.F.), ya sea que esta autoridad intervenga como ordenadora, como ejecutora, o ambas, respecto al crédito fiscal.

En esta ocasión trataremos un tipo especial de procedimiento, que difiere de la fórmula comúnmente usada. Previo al estudio de las implicaciones referentes al procedimiento de ejecución que se sigue ante el organismo descentralizado que se denomina Instituto Mexicano del Seguro Social, es prudente inferir sobre lo que representa la Seguridad Social.

La idea de buscar un instrumento protector de las clases socialmente desprotegidas, y con el cual se fomentara y -- sirviera como garantía del bienestar colectivo, son los postulados de la seguridad social. Desde tiempos remotos el hombre pretendió tener solución ante la presencia de posibles ries--- gos, siendo la caridad, la mayoría de las veces, el medio indi-- cado para satisfacer a quien tenía algún padecimiento que no -- podía atender con sus medios.

La evolución de los sistemas de ayuda desarrolló lo -- que se llamó "La Previsión Social", estableciéndose estructu-- ras e instituciones más definidas.

A medida que se fueron reconociendo los derechos de -- los trabajadores, se vió la necesidad de extender los servi--- cios de ayuda, para aquellos casos en que los riesgos natura-- les y sociales, pudieran ocasionar afectaciones cuyas conse--- cuencias, entre otras, provocaren la privación involuntaria de la fuente de ingreso, en detrimento del trabajador y su fami-- lia.

Posterior al segundo movimiento mundial armado, la pro-- pia asamblea general de las Naciones Unidas, engarboló el dere-- cho de las personas a la "Seguridad Social".

Por su parte el artículo 2o. de la Ley del Seguro So-- cial manifiesta:

"La Seguridad Social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Como es fácil de apreciar la Seguridad Social va más allá de la previsión social, así pues, corresponde al Estado por ser un instrumento del bienestar colectivo; ser coordinador de la asistencia pública, la organización sanitaria y otros sistemas de protección. (49)

Los anteriores criterios fueron concebidos por el constituyente de 1917, el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política dice:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

En este orden de ideas, si se tratara de clasificar las características de la Seguridad Social, se indicaría:

1.- Servicio Público de Proyección Nacional con tarifas previamente establecidas.

---

Cfr.

(49) Posada, Carlos. Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Pág. 15, Primera Edición, Editorial Toledo, Barcelona España.

2.- Seguro Social obligatorio y voluntario en determinados casos.

3.- Organización tripartita, en virtud de que quien ha de señalar los senderos de la seguridad social, se integra por una comisión compuesta por el sector patronal, obrero y gubernamental.

4.- Seguro Social obligatorio, para los casos que se realizan relaciones de trabajo, aunque debemos destacar que -- existe seguro social voluntario, en que no importa si hay relación de trabajo aunque sí el monto de percepciones para así tabular al derechohabiente.

Con los antecedentes que se indican, surge necesariamente la pregunta ¿Qué importancia fiscal motiva la existencia de la Seguridad Social?.

Evidentemente, para hacerla efectiva ha de derramarse importantes cantidades, ahora bien, es sabido que la Seguridad Social se soportaba normalmente por medio de las aportaciones que cubren los sectores directamente interesados; inicialmente eran los sectores trabajador y patronal, los encargados de cubrir el impacto económico de la seguridad social; una vez que el plan de seguridad social abarcaba sectores más amplios de la población, fué necesario que el Estado interviniera económicamente mediante subsidios y aportaciones directas.

Ante el crecimiento inminente de los factores de la seguridad social, se obtuvo como resultado la creación de un organismo que pudiera captar el ingreso para aplicarlo al gasto y así cumplir felizmente el cometido, la forma ideal ha sido el establecimiento de un organismo recaudador que gozará de -- autoridad y de autonomía. Configurándose en esta forma las características del Instituto Mexicano del Seguro Social como ente jurídico, las cuales son:

- a). Régimen jurídico propio
- b). Autonomía administrativa
- c). Patrimonio exclusivo o propio
- d). Ser un organismo fiscal autónomo

La Ley del Seguro Social establece en sus artículos 4o. y 5o., que el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrá la - calidad de organismo público de carácter descentralizado encargado del servicio público de carácter nacional de seguridad social.

Estos artículos establecen un organismo público descentralizado, toda vez que mediante este sistema (descentraliza---ción) se persigue el máximo aprovechamiento de los recursos, -- con personal estrictamente calificado, procurando prestar un -- servicio más especializado.

La descentralización, constituye una de las formas de - organización administrativa de la propia administración públi--ca.

Los organismos descentralizados difieren en su estructura funcional de aquellos que integran la centralización administrativa, ya que en estos últimos se guarda una situación de dependencia, en sus distintos niveles hasta llegar a una cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública. (50)

Aunque de manera más atenuada, los organismos descentralizados conservan solo algunos de los poderes que se dan en la centralización administrativa, se elimina en cierta medida el factor de dependencia jerárquica que se contempla evidentemente en los órganos de la centralización, lo que ha de producir la autonomía administrativa, económica y jurídica.

Ahora bien, todo gravamen que el Estado exige a los particulares a de tener un objetivo y más aún, tratándose de la materia fiscal. A esta necesidad explicativa, la doctrina e incluso la ley en algunas ocasiones le denomina "hecho imponible y a su consecuencia o materialización hecho generador".

Para efectos de una comprensión adecuada del hecho generador de las aportaciones de seguridad social, se requiere disentir respecto a la figura a estudio. Dino Jarach manifiesta: "por voluntad de la ley la obligación del contribu-

---

Cfr.

(50) Fraga, Gabino. Ob. Cit. Pág. 165.

yente y la pretensión correlativa del fisco, se hacen depender de un hecho jurídico, presupuesto legal del tributo o del hecho imponible." (51)

Sobre la definición anterior cabe destacar que el autor con atinado criterio, pregona la existencia previa de la hipótesis normativa, como presupuesto de la obligación tributaria. Sergio Francisco de la Garza nos indica: "no obstante lo tradicionalmente establecido, debe distinguirse entre el hipotético que tiene existencia ideal en las disposiciones jurídicas y el concreto que se realiza cuando se reúnen precisamente los elementos establecidos en la hipótesis, denominado al primero, hecho imponible y al segundo hecho generado". (52)

La importancia del pensamiento del autor a estudio, radica en distanciar los dos momentos de trascendencia para la formación de la obligación tributaria, por una parte la ubicación del supuesto jurídico, y por la otra, la realización de las circunstancias exigidas.

---

(51) El Hecho Imponible.- Pág. 63, Revista de Jurisprudencia-Argentina, Bs. As., 1947.

(52) Derecho Financiero Mexicano.- Págs. 388 y ss., Segunda Edición; Editorial Porrúa, México, 1973.

En materia de Seguridad Social, debemos destacar; por una parte, que el artículo 60 de la propia ley reconoce la existencia del régimen obligatorio y el régimen voluntario.

Consecuentemente, el hecho generador de las contribuciones de Seguridad Social, lo constituye en el régimen obligatorio, la existencia de una subordinación jurídico laboral, y de esta manera así lo manifiesta el artículo 12 fracción I, de la ley invocada, ampliándose este artículo también a los miembros de sociedades cooperativas, y a grupos solidarios de ejidatarios, comuneros, etc.. En el régimen voluntario se debe tomar en cuenta las modalidades existentes, es decir, el hecho generador será la incorporación voluntaria apoyada específicamente en los decretos de incorporación.

Surge la necesidad de preguntal ¿Cuál es la justificación legal de las contribuciones de Seguridad Social?; la respuesta no es sencilla, máxime que no existe en el derecho positivo una figura que regule tal situación de manera concreta, inclusive hay tesis jurisprudenciales vertidas en tal forma que las mismas pueden apreciarse como contradictorias. Las tesis que al respecto se han sustentado se dirigen en dos sentidos:

a). Las que encuentran el fundamento constitucional de las contribuciones de "Seguridad Social" en la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna.



b). Las que encuentran su fundamento constitucional en lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 4607/55 en la página 327 a 329 del año de 1971, indica lo siguiente:

"El legislador ordinario en su artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dió el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deberían cubrir los patrones como parte de los recursos destinados a la seguridad social, considerando a las cuotas como contribuciones de Derecho Público de origen gremial. Puede estimarse como un cumplimiento de prestación del patrón en bien del trabajador constituyendo en salario solidarizado o socializado que halle su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impugna el Estado a las partes con fines parafiscales, con carácter obligatorio para su fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta del Estado".

De lo anterior se infiere que la propia Corte, utiliza indistintamente los términos "aportación, cuota y contribución", refiriéndose a las cantidades que el Instituto Mexicano del Seguro Social percibe de sus obligados, asicomo los -- clasifica como tributos con fines parafiscales pero se debe -- estimar que la tesis jurisprudencial vertida anteriormente de -- bió aclarar contundentemente que las aportaciones de seguri--

dad social tienen su fundamento constitucional en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31 constitucional, ya que en esta fracción quedan comprendidos todos los créditos fiscales y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 267 de la Ley del Seguro Social las aportaciones que se enteran al I.M.S.S. tienen el carácter de créditos fiscales, por lo tanto es indiscutible concluir que su existencia legal se desprende de la propia fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna.

A mayor abundamiento la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución únicamente indica:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social"

Exigencia que se cambió con la publicación de la ley de la materia.

Al tener las aportaciones del Seguro Social la calidad de créditos fiscales, la obligación fiscal deberá sujetarse en gran parte a los lineamientos que marca el derecho tributario (artículo 267 de la Ley del Seguro Social).

Para la determinación de las cuotas obrero-patronales, deben tomarse en cuenta ciertos aspectos de vital importancia. Inicialmente, para fijar las bases de las aportaciones al I.M.S.S., los trabajadores deben ser inscritos de conformidad al tenor de la fracción I del artículo 19 de la Ley de la materia,

la que estatuye:

"Los patrones están obligados a:  
I.- "Registrarse" e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y sus bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señalen esta ley y sus reglamentos dentro de plazos no mayores de cinco días".

Por lo que respecta a la inscripción de los trabajadores al régimen del Seguro Social, se han experimentado diversas modificaciones a lo largo del tiempo, ya que, como se ha explicado al inicio del tema a estudio, para el desenvolvimiento, la forma de recaudarlo por lo que respecta a los trabajadores es en dirección a la cantidad que habitualmente reciben a cambio de su esfuerzo personal, o dicho de otra manera su fuerza de trabajo.

Así las cosas, fué indispensable tener una imagen concreta, para definir esa cantidad que recibe el trabajador por su esfuerzo, así como saber qué prestaciones lo comprenden, el artículo 18 de la original Ley del Seguro Social, consideraba salario el ingreso total que obtiene el trabajador como retribución por sus servicios, reformándose tal acepción, por decreto del 30 de diciembre de 1970 que estableció el criterio de salario de acuerdo a lo señalado por la Ley Federal del Trabajo, creándose así el concepto de salario integrado.

Con mejor técnica jurídica el artículo 32 vigente de -

la Ley del Seguro Social dice:

"Para los efectos de esta ley, el salario base de cotización se integra por los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios, se exceptúa de este artículo (los instrumentos de trabajo, herramientas, ropas y otros; el ahorro, cuando se integra por un depósito ya semanal o mensual del trabajador y de la empresa, las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales; las aportaciones al INFONAVIT; premios de asistencia; los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios este pactado en forma de tiempo fijo".

El salario base de cotización es al mismo tiempo un - - instrumento indicativo, esto es, sirve para que a los trabajado - res y de acuerdo a la cantidad que ellos perciben, se les ubi - que en grupos de cotización; en un principio se crearon nueve - grupos del I al IX y comprendían cantidades que fluctuaban de - \$ 1.00 a \$ 12.00, modificándose dichos grupos y cambiando la -- asignación de números romanos a letras; esto ocurrió al auspi - cio de las reformas contenidas por decreto del 30 de diciembre - de 1947, quedando de la letra A a la K y con remuneraciones de - \$ 2.00 a \$ 22.00 pesos, aumentándose gradualmente y por refor - mas de los años 1949, 1956, 1959 y 1970. Con la finalidad de - evitar la constante creación de más grupos de cotización y sus - modificaciones, se dió origen al grupo de cotización "W" mismo -

que abarca salarios superiores a \$ 280.00 pesos, debiendo aclarar que este grupo de cotización es flexible, o mejor dicho -- adaptable, pues se establece un mínimo igual a \$ 280.00 pesos, pero no un máximo propiamente, aunque si tiene un límite que es el equivalente a diez veces el salario mínimo que rija para el Distrito Federal (artículo 34 de la Ley del Seguro Social).

La tabulación del salario tiene inclusive otros efectos, pues sirve como base para determinar cotizaciones de otra índole, como sucede con las de I.N.F.O.N.A.V.I.T., sólo que es la legislación laboral la que marca un porcentaje del 5% del salario ordinario de los trabajadores, siendo dicha aportación a cargo de la empresa.

Es importante mencionar, que la fracción II del artículo 35 de la Ley de la materia, reconoce que en caso de que el salario diario se pague por semana, quincena o mes, se dividirá la remuneración correspondiente entre siete, quince o treinta días, respectivamente.

En caso de que ocurra alguna modificación, (aumento de salario) deberá reportarse (con responsabilidad del patrón) a los cinco días siguientes del incremento y los aumentos que ocurren en los casos de percepción variable, se realizarán en el primer mes del año, dividiéndose el importe total en las cantidades obtenidas entre el número de días devengado y se sumará su resultado a los elementos fijos del salario diario.

Por tratarse de revisión salarial y cuando por motivo-

de la misma se presenta un incremento a las percepciones de los trabajadores, el trámite tendrá que hacerse en un término no mayor a 35 días después del formal otorgamiento.

Para los casos en que los trabajadores, sea por lo reducido de la jornada laborable perciban menos del salario mínimo, se deberá atender a los incrementos salariales, de tal forma que se surtirán los efectos respectivos en el período en el que se decreta el incremento, por los demás casos tendrán que transcurrir dos meses para que surta efectos la modificación del salario, para los efectos de su cotización.

## BASES PARA LA FIJACION DE CREDITOS

En materia del Seguro Social, las obligaciones que se motivan a partir de la subordinación laboral son muy importantes, en primer término, constituye el hecho generador de las contribuciones, y enseguida, crean la necesidad del establecimiento de seguros que protejan al trabajador y su familia. A su vez, los seguros, sirven para fijar las bases de la cotización de las contribuciones.

El régimen obligatorio del Seguro Social (artículo 11 de la Ley) comprende cuatro seguros en los que debe cotizarse:

I.- Riesgos de trabajo.

II.- Enfermedad y maternidad.

III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

IV.- Guarderías.

### I. RIESGOS DE TRABAJO

Este seguro es el más importante para efectos de cotización, pues los demás inciden en él de manera directa o indirecta.

A este tipo de contribución tanto la Ley como la doctrina le denominan cuotas, su soporte económico es exclusivamente a cargo de los patrones, situación que se desprende -- del tenor de la fracción XIV del artículo 123 constitucional en relación con el artículo 60 de la Ley de la materia.

El hecho de que este seguro corra a cargo del patrón particularmente, crea un beneficio práctico para él, en función de quedar relegado de la responsabilidad que enmarca la Ley Federal del Trabajo, por la exposición a eventuales riesgos de las personas que le prestan sus servicios.

Hablar del seguro de riesgos de trabajo, implica hablar de clases, grupos, grados de riesgos y primas de cotización, los que son calculados tomando en cuenta la clasificación de la empresa.

#### CLASIFICACION DE EMPRESAS

La clasificación de las empresas es una fijación reglamentaria de acuerdo a lo que se ha llamado actividad fundamental, o bien, la actividad a desarrollar por la empresa, ya que en las diversas ramas del ciclo productivo o extractivo, se presenta en mayor o menor grado el factor peligro.

Para la clasificación de una empresa cualquiera, el patrón acude primordialmente al sistema de autoclasificación,



(aunque existen otros dos; reclasificación y clasificación de empresas con diversos centros de trabajo, este último modelo generalmente opera en compañías con diversas filiales con clave patronal distinta, entonces tendrán registros de clasificación por cada centro) el patrón habrá de describir su actividad fundamental, instalaciones, dependencias, maquinaria, número de trabajadores y áreas donde presten sus servicios; con secuentemente, llenado que sea el cuestionario, la empresa -- quedará ubicada en un grado medio de la clase relativa.

La explicación de que se coloque a la empresa en un grado medio, se entiende en virtud a que conforme al tipo y regularidad de los siniestros, se modifica el grado a mínimo o máximo.

No obstante de que en la mayoría de los casos, es el propio particular el que autclasifica a su empresa, el Instituto Mexicano del Seguro Social, puede efectuar visitas a las empresas para alguno de los efectos indicados en el artículo-25 de la ley de la materia, si hecho lo anterior se realiza una inspección a las instalaciones cerciorándose de las condiciones de trabajo y la actividad fundamental, y en su caso se emite un dictamen que generalmente reclasifica el grado de -- riesgo de la empresa para que en forma aparentemente definitiva se hagan las cotizaciones respectivas.

Quien se ocupa de realizar el dictamen es la Comisión Técnica de Clasificación de Empresas, mismas que se integra -

de un Ingeniero de Seguridad, un Médico en Higiene Industrial, un especialista del departamento jurídico y el jefe del departamento técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, después de hecho el trabajo de campo se turna el expediente a un cuerpo tripartita compuesto por representantes del Estado, de los Trabajadores y de los Patrones, mismo que se llama Comité-Consultivo de Riesgos de Trabajo.

Para la liquidación de las cuotas referentes al seguro que se debe enterar por concepto de riesgo de trabajo, se atiende a dos criterios esencialmente:

a) Se toma en cuenta el total enterado por la empresa al Instituto y por concepto de seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el término es bimestral.

b) Aplicar el porcentaje específico de cotización en que se encuentra clasificada la empresa, al total de los ingresos de los seguros I. U. CEA. y M.

## II.- ENFERMEDAD Y MATERNIDAD

El soporte económico de este seguro estará a cargo de los patrones (6.30%) y los trabajadores (2.25%); este rubro ampara los casos señalados por el artículo 92 de la Ley del Seguro Social. Es importante destacar que la parte que le corresponde al patrón o al trabajador, experimenta variaciones de --

acuerdo a los grupos de cotización M al W, artículo 114 (no se debe olvidar que a los trabajadores se les ubica conforme a su salario base de cotización en alguno de los grupos mencionados por el artículo 33 de la Ley del Seguro Social). Este tipo de seguro inicia; por lo que respecta a enfermedad, la fecha misma en que el instituto certifique el padecimiento. Tratándose de embarazo el día en que se certifique el mismo. Esta certificación es importante, pues sirve como punto de partida para el cómputo probable de los 42 días anteriores al parto para gozar de subsidio, independientemente de los 42 días posteriores al mismo.

II.- INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD  
AVANZADA Y MUERTE

Para gozar de los beneficios en este tipo de seguro en sus diversas acepciones, es necesario, que se hayan cubierto - previamente determinado número de cotizaciones, a lo que la -- ley denomina como períodos de espera; se deben tomar en cuenta las particularidades de las variantes de este seguro, es decir, la invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, se suspende - por el hecho de que el trabajador realice alguna jornada laborable que se encuentre comprendida en el régimen del Seguro So cial; cuando una persona resulta ser beneficiaria de dos o más seguros ya por ser simultáneamente asegurado o por ser benefi- ciario y asegurado a la vez, las cantidades que reciba no po-- drán ser superiores al del salario promedio del grupo mayor, -

es decir, el W; debiéndose, en su caso, disminuirse la pensión mayor para no sobrepasar el límite indicado.

### III.I INVALIDEZ

Para que opere en lo particular las prestaciones de este tipo de seguro, es menester que el asegurado esté imposibilitado de procurarse una retribución superior al 50% de la remuneración que puede percibir un trabajador sano de capacidad y formación semejante a aquél. Tomándose como punto de partida la ocupación o profesión que desempeñaba el asegurado. Que el estado de la persona se haya motivado por enfermedad o accidente no profesional, agotamiento físico o mental. Este seguro da derecho a pensión temporal o definitiva, asistencia médica, etc.

### III.II VEJEZ

Para que algún asegurado pueda gozar de este seguro, es indispensable que se hayan enterado un mínimo de quinientas cotizaciones semanales, y se cuente con sesenta y cinco (65) años de edad, iniciaran en el goce inmediato del seguro las personas que cumplan dichos requisitos, pudiéndose aplazar la iniciación de las prestaciones a criterios del trabajador, cubriéndose en todo caso las sumas correspondientes desde el día en que se cumplan las dos exigencias legales citadas.

### III.III CESANTIA EN EDAD AVANZADA

Este tipo de seguro se presenta en una etapa de transición, pues por una parte requiere un mínimo de quinientas - cotizaciones semanales, que el trabajador haya cumplido sesenta (60) años de edad. La particularidad, es que el asegurado queda privado por razón de imposibilidad física al trabajo remunerado, y de alguna manera no tuvo oportunidad de contar -- con sesenta y cinco años, pues en ese caso podría ampararse - al seguro de vejez. Sólo en el caso de que por fortuna del - trabajador pudiera reingresar al trabajo remunerado y a cotizar nuevamente podrá tener derecho al seguro de vejez o invalidez en su caso.

### III.IV MUERTE

La condición indispensable y lógica es el factor muerte; un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, o - bien, que el occiso se encontrara disfrutando alguna pensión, ya de vejez, invalidez o cesantía en edad avanzada, este seguro dá derecho a pensión de viudez, orfandad y ascendientes. - El importe económico es soportado en forma preponderante por los patrones y los trabajadores en un porcentaje del 4.20% y - 1.50% sobre el salario base de cotización.

### III.III CESANTIA EN EDAD AVANZADA

Este tipo de seguro se presenta en una etapa de transición, pues por una parte requiere un mínimo de quinientas - cotizaciones semanales, que el trabajador haya cumplido sesenta (60) años de edad. La particularidad, es que el asegurado queda privado por razón de imposibilidad física al trabajo remunerado, y de alguna manera no tuvo oportunidad de contar -- con sesenta y cinco años, pues en ese caso podría ampararse - al seguro de vejez. Sólo en el caso de que por fortuna del - trabajador pudiera reingresar al trabajo remunerado y a cotizar nuevamente podrá tener derecho al seguro de vejez o invalidez en su caso.

### III.IV MUERTE

La condición indispensable y lógica es el factor muerte; un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, o - bien, que el occiso se encontrara disfrutando alguna pensión, ya de vejez, invalidez o cesantía en edad avanzada, este seguro dá derecho a pensión de viudez, orfandad y ascendientes. - El importe económico es soportado en forma preponderante por los patrones y los trabajadores en un porcentaje del 4.20% y - 1.50% sobre el salario base de cotización.

IV SEGURO DE GUARDERIAS PARA HIJOS  
DE ASEGURADOS

Mediante este seguro se cubre el riesgo de la mujer -- trabajadora de no poder dar la atención maternal (a su(s) hijo (s) en edad correspondiente a la primera infancia, esto es, -- tres días a cuatro años), durante su jornada laborable, este - tipo de prestación es un ejemplo latente de la igualdad de de- rechos y posibilidades de los sexos masculino y femenino, pues es indiscutible que en otro tiempo el obstáculo del cuidado na- tural de los hijos por parte de la madre le limitaba la apti-- tud de ser contratada, el impacto económico de este tipo de se- guro es soportado íntegramente por los patrones el monto es el 1(un) por ciento, del monto total que por salario paguen a to- dos sus trabajadores en efectivo por cuota diaria.

En porcentaje aproximado y estudiadas las variantes en los seguros que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, los patrones generan un 62.5%, los trabajadores un 25% y el Es- tado un complementario del 12.5%, del total de los seguros con las variantes ya anotadas.. Debiéndose resaltar que cuando no- existe disposición expresa en los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el Estado contribuye con - un 20 (veinte) por ciento del total de las cuotas patronales.

### DETERMINACION, LIQUIDACION Y EXIGIBILIDAD

Se ha mencionado ya que en la mayoría de los casos el Instituto Mexicano del Seguro Social, proporciona cuestionarios o formatos para ser llenados por la parte interesada, en este caso generalmente el patrón, ya que en la praxis él mismo retiene y entera las cantidades que corresponde ingresar a los trabajadores; en este orden de ideas, podemos pensar a primera instancia en un sistema de autodeterminación de las cuotas obrero-patronales, independientemente de las facultades reconocidas -- que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, para el efecto de realizar revisiones en los términos del artículo 25 de la Ley del Seguro Social, y que como consecuencia pueda operar una reclasificación, o sean emitidas cédulas de diferencias, e inclusive fincarse los capitales constitutivos.

### LIQUIDEZ Y EXIGIBILIDAD

El artículo 10. del reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social, nos dice que la obligación para aquellos a quien va dirigida, es exigible a partir de la fecha en que se implanten los servicios del Seguro Social, en la circunscripción territorial o rama de la industria-respectiva, aun cuando la inscripción de los trabajadores se llevara a cabo posteriormente por cualquier causa.

Sobre el particular, se debe estimar que el legislador-



quiere decir que al momento de que sean puestos en servicio - las instalaciones respectivas, será el punto de partida para el cumplimiento de la obligación, misma que de no ser satisfecha en los términos de la ley, será exigible y en obvio de razones los recargos o multas en su caso, reconocerán como parámetro cuantitativo el día de iniciación de los servicios. -- Con mejor técnica jurídica el legislador debió referirse a la liquidez de crédito como presupuesto lógico de procedibilidad, ya que todo crédito exigible para ser requerido ha de ser liquidado independientemente de que los recargos se computen -- con anterioridad a la liquidación misma.

El patrón deberá pagar cabalmente la cuota de sus trabajadores en aquellos casos en que ellos reciban como cuota diaria el salario mínimo, con los trabajadores que perciban otras superiores, haciendo la retención correspondiente, pero nunca podrá retener por este concepto y por Impuesto Sobre -- Productos del Trabajo cantidades que, cuando una vez hecha la operación matemática resulten inferiores al salario mínimo.

El bimestre constituye el renglón principal para el pago de las cuotas, el propio Instituto determinará anualmente el número de semanas que lo comprende, debiéndose pagar a razón de bimestre vencido en las propias oficinas del Instituto, anticipando mensualmente el 50% del importe.

Puede ocurrir que el Instituto al revisar las liquidaciones presentadas por el patrón (situación más común, pero -

debe tomarse en cuenta el tenor del artículo 9o. de la Ley -- del Seguro Social), se percate de errores u omisiones de los datos indispensables que deben existir en los formatos que el Instituto proporciona, o por datos equívocos en las cantidades que deben enterarse, también dichas anomalías son estimadas como resultado de una visita de inspección; en consecuencia el Instituto hará las correcciones u observaciones, comunicándolas al patrón para que él mismo haga las aclaraciones en un término de quince días.

Lo que anteriormente se explica, puede, como en reiteradas veces se concretiza, prestarse a confusiones, aludiendo a la provisionalidad o definitividad de las liquidaciones y, en su caso, la oportunidad en el término legal para inconformarse con ellas.

Las tesis que a continuación se reproducen ayudan a disipar la duda.

"RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 17 y 19 del reglamento para el pago de cuotas y contribuciones al Régimen del Seguro Social, cuando se formulen aclaraciones a las liquidaciones de cuotas obrero patronales, el Instituto debe emitir una nueva liquidación, debiéndose computar los quince días para hacer valer el recurso de inconformidad a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la misma. En los términos de los propios preceptos, cuando no se hagan aclaraciones la liquidación provisional se convierte en definitiva, debiéndose tomar el momento en que esto acontece como punto de partida-

para el cómputo de dicho plazo. Este criterio se encuentra corroborado cuando las propias cédulas de liquidación contengan impresa en su reverso la manifestación del Instituto de que si no se formulan aclaraciones, las mismas adquieren el carácter de definitivas, y el plazo para interponer el recurso empieza a correr a partir del décimo sexto día hábil siguiente a la notificación original, esto es, después de transcurrido el plazo para hacer aclaraciones." (53)

"RECURSO DE INCONFORMIDAD, TERMINO PARA SU INTERPOSICION.- En caso de no existir aclaraciones por parte del afectado a las liquidaciones de pago de cuotas obrero-patronales formuladas por el Instituto, dicha liquidaciones de carácter provisional, adquieren el carácter definitivas, si el propio Instituto no emite una nueva liquidación en los términos de los artículos 17 y 19 del Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones al Régimen del Seguro Social. En virtud, ya sea que el Instituto emita una nueva liquidación por no haberse hecho las aclaraciones pertinentes, o que esa liquidación provisional se convierta en definitiva por no emitirse una nueva liquidación; el término para interposición del recurso de inconformidad será de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de la nueva liquidación o en su defecto -

---

(53) Revisión 178/76.- Aprobada en sesión del 16 de agosto de 1978.

Revisión 324/75.- Aprobada en sesión del 11 de septiembre de 1978.

Revisión 388/78.- Aprobada en sesión del 27 de noviembre de 1978.

de aquella en que se convirtió en definitiva la liquidación notificada por el Instituto para el pago de cuotas obrero-patronales y sobre la cual no se hizo aclaración alguna." (54)

Haciendo una síntesis de las tesis expuestas podemos concluir:

a) El transcurso del tiempo convierte una liquidación provisional en definitiva.

b) Durante ese lapso se pueden hacer aclaraciones.

c) Se puede emitir nueva liquidación por hacerse las aclaraciones pertinentes.

d) El término para interponer recurso de inconformidad es de 15 días hábiles después de surtir efectos la nueva liquidación, o bien, a partir de que la liquidación provisional se convierta en definitiva, y esto ocurre 15 días después de que se tiene conocimiento de la liquidación provisional, --

---

(54) Revisión 324/75 Juicio 474/75

Resolución: Mayoritaria de 8 votos contra 1, de fecha 4 de septiembre de 1978, de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ponente: Magistrado Lic. Alfonso Cortina G.

misma que en uno u otro caso adquiere el carácter de un acto - definitivo.

A mayor abundamiento se transcribe la siguiente tesis:

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, IN CONFORMIDAD ANTE EL PLAZO EN QUE SON OPORTUNAS.- De conformidad con lo establecido en los artículos 16, 17, 20 y 21 del Reglamento para el pago de Cuotas y Contribuciones al Régimen del Seguro Social, -- los patrones cuentan con dos plazos que -- corren sucesivamente para inconformarse, -- el primero de 15 días hábiles para hacer aclaraciones y el segundo de veinte días calendario para interponer el recurso de inconformidad; este período se ha determinado en un total de 37 días calendario, -- dentro del cual es oportuno interponer es te último medio de defensa." (55)

Esto es, dentro de los quince días la liquidación provisional experimentará su metamorfosis, para convertirse en ac to definitivo, pudiendo variar ya por elaboración de aclaracio nes, o sin ellas.

---

(55) Revisión No. 70/74, resuelta el 7 de agosto de 1975, -- por 12 contra 1.

R.T.F. año XXXIX. 3er. trimestre de 1975, pág. 96.

DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION

Si vencido el plazo de veinte días a que se refiere el artículo 20 del Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del Régimen del Seguro Social, el patrón no ha efectuado el pago ni recurrido las liquidaciones que el Instituto formule, éstos quedarán firmes y adquirirán el carácter de ejecutivo por su importe.

La primera parte del artículo 21 del Reglamento en cita, es la base para la presencia del Procedimiento de Ejecución; debiéndose aclarar que para que la liquidación formulada quede firme o adquiriera el carácter de definitiva, sólo es necesario el transcurso de los 15 días (para realizar o nó las aclaraciones) a que se refieren los artículos 16 y 17 del Reglamento respectivo, la variante que suele materializarse, es que si no hay aclaraciones la liquidación provisional adquiere el carácter de definitiva, y si las hay y son procedentes, puede ocurrir que se emita nueva liquidación.

En ambos casos, el documento liquidación, constituirá el título de crédito respectivo a favor del Instituto.

La falta de pago en la forma y plazos establecidos (artículos 1, 2, 3, 16, 17, 19, 20 y 21 del Reglamento de la materia) por parte del obligado, da pauta para que el Instituto requiera la suerte principal (liquidación) y accesorios le-

gales (multa, recargos y gastos de ejecución).

Lo relativo a las facetas de estructuración del Procedimiento Administrativo de Ejecución, y toda vez que el mismo se ajusta a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, deberá entenderse que la explicación pormenorizada que se hace en el capítulo número III de este trabajo es igualmente aplicable para el tema a estudio.

### LOS RECURSOS LEGALES

- I) RECURSO DE INCONFORMIDAD.
- II) RECURSO DE REVOCACION (Recurso del procedimiento).
- III) RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

#### I) RECURSO DE INCONFORMIDAD

Este recurso administrativo tiene su fundamento legal en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, estatuye como una posibilidad legal de los sujetos obligados, así como los -asegurados o sus beneficiarios, para impugnar algún acto definitivo del Instituto que le causa agravio.

Son de aplicación supletoria para la tramitación del -

recurso de inconformidad las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo.

El trámite del recurso está a cargo de la Unidad de Inconformidades del Consejo Técnico, los acuerdos de admisión e instrucción de proceso pueden ser firmados por el Secretario General del Instituto o el Prosecretario General.

El Consejo Técnico autoriza a los Consejos Consultivos Delegacionales a resolver algún recurso de inconformidad, se trata de una forma de desconcentración administrativa en que las funciones de la Unidad de Inconformidades son desempeñadas por los servicios jurídicos delegacionales y las funciones atribuidas al Secretario General por el Secretario del Consejo Consultivo. Se interpone el recurso como antes se ha dicho dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto definitivo.

Se promueve en representación de una persona moral, se deberá acreditar tal situación apoyándose a las reglas del Derecho Común, toda vez que no es procedente la Gestión de Negocios. En materia de pruebas las documentales deberán ser ofrecidas acompañando los documentos correspondientes, en caso de que el oferente no cuente con ellos deberá señalar el archivo donde se encuentren para que sean recabados por la Unidad de Inconformidades, se tiene un término de quince días para obtenerlas, en caso contrario se le co-



munica al oferente para que en un mismo término las recabe so pena de ser declarada desierta la prueba.

La pericial, debe indicarse los puntos sobre los que la misma versará y se designará perito (profesionista facultado) en un plazo de 5 días posteriores a la notificación del auto admisorio debe de aceptar y protestar el cargo el perito designado.

Las pruebas deberán rendirse en un término de 15 días después de abierto dicho período, podrá ser prorrogado solo una ocasión. Cerrada la instrucción se tiene un tiempo de 30 días para pronunciarse el fallo por parte del Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional, fallando en ambos casos por mayoría de votos. La resolución que pone fin al recurso debe notificarse al recurrente dentro de los 5 días de su firma, estas resoluciones son ejecutadas a los 15 días, esperando tal vez con ello dar oportunidad a la interposición de algún otro recurso, o bien, al Juicio de Garantías.

## II RECURSO DE REVOCACION O DEL PROCEDIMIENTO

Procede este recurso durante la tramitación del propio recurso de inconformidad; concretamente respecto del auto admisorio y el acuerdo que admite pruebas, que dicta el Secretario General, el Prosecretario, o bien, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, respectivamente. Se hace va

ler ante el Consejo Técnico o Consejo Consultivo Delegacional, en un término de tres días posteriores a la notificación del acuerdo a recurrir.

### III RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO

#### ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

En materia de Seguridad Social tiene cabida este recurso, y sobre todo es utilizado en los mismos términos normativos del Código Fiscal de la Federación; por razones de evitar duplicidad será explicado este recurso en el capítulo respectivo.

## III

CAPITULO TERCEROGENESIS Y DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTOADMINISTRATIVO DE EJECUCION

Categoricamente se puede afirmar que la realización, materialización o concretización del hecho imponible, conforma el primer eslabón del Procedimiento Administrativo de Ejecución. Como segundo personaje en escena se presenta el factor incumplimiento, el cual motiva el cobro forzoso en la vía de a premio. Algunos autores resumen lo antes expuesto, como una relación de causalidad, en la que la realización del hecho generador, más el incumplimiento, son causa del efecto Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Es por todos conocido, que la administración pública cuenta con los beneficios de la decisión ejecutiva y acción de oficio, esto es, la decisión unilateral mediante actos obligatorios, investidos de presunción de legalidad, por una parte, así como la realización concreta aún en contra de la voluntad del obligado de las disposiciones del acto administrativo, de modo tal que, en principio, la impugnación de sus actos en cualquier vía administrativa o jurisdiccional no suspende su ejecución. (56)

---

Cfr.

- (56) González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo, Volumen III, Segunda Edición, Págs. 325 y ss., Editorial Porrúa, México, 1968.

Como freno y contrapeso a la cualidad de decisión ejecutiva y acción de oficio, en todo sistema social de derecho han de establecerse las garantías individuales, para regular la acción del Estado, por tal virtud, se afirma que la ecuación perfecta en Derecho Administrativo se integra por el ajuste entre la prerrogativa y la garantía.

Mediante la prerrogativa se obtienen sistemas administrativos ágiles, procedimientos expeditos que permiten tomar al Estado decisiones y ejecutarlas a la brevedad posible, con el resultado inminente de una mejor recaudación de las contribuciones para permitir aumentos en los alcances de las acciones de la aplicación del gasto público.

Con la presencia del elemento garantía, se asegura -- que las eventuales afectaciones en el ámbito de los Derechos Públicos Subjetivos de los particulares o gobernados, reconocan limitantes por efecto de recursos y medios legales de defensa que protejan los derechos del gobernado en contra de actos carentes de eficacia y de legalidad.

El Procedimiento Ejecutivo se enmarca en el universo de la prerrogativa y se conforma por una pluralidad de actos, adquiriendo un valor igualitario cada uno de ellos, son concatenados, de modo tal que sólo la concurrencia de todos -- aunque en momentos procedimentales distintos -- producirán efectos jurídicos definitivos, en este orden de ideas, el mandamiento

de ejecución y requerimiento de pago hará saber al deudor - el inicio de la vía ejecutiva; en tanto que el embargo, viene a cumplir con la función de apartar bienes del patrimonio del ejecutado; del mismo modo que por medio de las convocatorias para remate se pretenderá conseguir la mejor realización de los bienes, pero, a todas estas diligencias se les reconoce una meta o finalidad común: El remate de los bienes para pagarse con su producto el crédito fiscal. Debiéndose resaltar la característica del encadenamiento pues debe respetarse un orden en que necesariamente se sucederán unos con otros los actos del procedimiento, los actos están vinculados causalmente entre sí, de tal modo que cada uno - supone al anterior y el último supone al grupo entero.

En otro sentido, la anulación de un acto particular lleve inhibido la de los que son posteriores en el tiempo.- Si el requerimiento de pago fué mal diligenciado, por consiguiente el embargo, el avalúo de los bienes y los actos subsiguientes incluso el remate carecerían de eficacia jurídica, en cambio, si la deficiencia dentro de este ordenado acontecer de momentos procesales ocurriera en el embargo, el requerimiento quedaría incólume de la calificación que se hiciera de aquél, no así las diligencias realizadas con posterioridad al secuestro. (57)

---

Cfr.

(57) Herrera Cuervo, Armando. La Situación del Deudor Fiscal Dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución. - Tribunal Fiscal de la Federación, Pág. 727, México, ---

Luego entonces, valor igualitario, concatenación y orden, determinan la efectividad del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Otra de las características, misma que ha merecido la mayor parte de crítica y antagonismos, lo es el hecho de que el procedimiento ejecutivo no tiene reconocimiento constitucional expreso e incluso a nivel de ley ordinaria no se plasma -- con exactitud cuál será el campo de aplicación.

De un análisis minucioso del articulado constitucional se desprende que en Procedimiento Administrativo de Ejecución no existe en su texto, por lo que, queda por exclusión, la responsabilidad de su designación en las leyes secundarias.

Así pues, han sido los artículos 31 fracción II de la Ldy Orgánica de la Administración Pública Federa, 108 del Código Fiscal de la Federación (derogado) -141 Código vigente-, 8 y 36 de la Ley de la Tesorería de la Federación, y y 24 del Reglamento de la Tesorería de la Federación (derogado); - 23 fracción IV y 25 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los encargados de tratar a diferentes niveles el tema a estudio.

Se evitarían confusiones y lagunas si la propia fracción IV del artículo 31 constitucional incluyera al Procedimiento Administrativo de Ejecución como consecuencia de la contribución no enterada.

Sintetizando, la realización del hecho generador, el incumplimiento de la contribución en el término esperado, el valor igualitario de los actos individualmente reconocidos, la concatenación y el encadenamiento, son las principales características del Procedimiento Administrativo de Ejecución. La falta de texto constitucional que le ampare, no implican la falta de fundamento legal, toda vez, que el mismo es una metamorfosis de la contribución no enterada y por lo tanto le soportan las mismas bases y justificaciones legales que revisten a las contribuciones.

### 3.1 INICIACION DEL PROCEDIMIENTO

Para inferir acertadamente respecto a la figura incumplimiento, (uno de los elementos previos del Procedimiento Administrativo de Ejecución), es necesario saber cómo se debió cumplir; teniendo que acudir a la ley especial de que se trata, para conocer las condiciones y términos que se exigen para satisfacer correctamente el precepto legal. A su vez, en la forma genérica puede válidamente estudiarse el Código Fiscal de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación vigente, nos da la información necesaria para establecer y fijar las fechas para el cumplimiento de las contribuciones.

"ARTICULO 60.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho. Las contribuciones se determinan al constar la realización de las situaciones mencionadas y los demás elementos de aquéllas, para fijar su monto. A la determinación le son aplicables las normas vigentes en el momento en que se lleva a cabo.

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los quince días siguientes a su causación.- Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas dentro del plazo que a continuación se indica:

I.- Si la contribución se calcula por periodos establecidos en la ley, a más tardar el día 20 del mes calendario inmediato posterior a la terminación del periodo.

II.- En caso de retención o recaudación de contribuciones, los retenedores o las personas a quien la ley les imponga la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 15 del mes calendario inmediato posterior al de la retención o recaudación.

III.- En cualquier otro caso, dentro de los quince días siguientes al momento de causación."

Los conceptos normativos arriba transcritos, dan la pauta para reconocer el origen de la obligación en el tiempo y la manera en cómo la misma se transforma en crédito por efec



to de la liquidación; las consideraciones de espera para enterar la contribución que tiene que respetar la autoridad fiscal al obligado, situación ponderable, pues son estas oportunidades y en los extremos indicados, los que cuenta el sujeto pasivo para enterar voluntariamente el débito a su cargo.

También se manejan figuras como la autodeterminación y la calificación; en el primero de los casos es el particular quien aporta los datos necesarios y suficientes, además - hace la determinación del crédito, basado en las tasas o tarifas preestablecidas, la autodeterminación constituye obviamente la aceptación plena de la base de la contribución. La calificación tiene diversas facetas, pero jurídicamente es un acto administrativo de liquidación, que puede ser provisional o definitiva, según la naturaleza del gravamen.

Ahora bien, si el obligado no cumple en los términos y formas legales; de igual manera en que el juzgador en el auto de EXEQUENDUM ordena al actuario o al ejecutor del juzgado, que proceda a solicitar el pago correspondiente para satisfacer la acción intentada por el actor; la autoridad fiscal hace la designación de un ejecutor para que se requiera de pago, y, en su caso, se trabé embargo. A este acto se le denomina mandamiento de ejecución.

El mandamiento de ejecución es el primer acto que reviste formalidad, situación comprensible, toda vez que ha de

procederse en contra del ejecutado en una vía a la que se le ha denominado DE PRIVILEGIO, pues el Estado traba embargo y en un momento determinado saca a remate bienes sin acudir ante el Poder Judicial.

Mediante el mandamiento de ejecución, el Estado inicia el compromiso de respetar las Garantías de Seguridad Jurídica y Legalidad del gobernado a ejecutar, ya que si en teoría no existe garantía de previa audiencia en el Procedimiento Administrativo de Ejecución, las limitantes constitucionales del acto de autoridad serán:

El mandamiento escrito, de autoridad competente que -- funde y motive la causa legal del procedimiento.

El extremo del requisito constitucional, mandamiento escrito de autoridad competente, se surte con el mandamiento de ejecución, y en éste se puede comprobar la competencia constitucional de quien ordena la liquidación. Recordemos que el mandamiento contiene la indicación para que el jefe de la oficina exactora, haga la designación de un ejecutor, el cual actúa tan sólo cumplimentando la disposición de aquella persona, "autoridad competente", que mediante un acto inductivo concluye que determinado causante, encuadró su conducta a los extremos del incumplimiento tributario y, por ende, se hace acreedor a soportar en su peculio las consecuencias del Procedimiento Ejecutivo.

Debe afirmarse que tal distinción es útil para efectos didácticos, ya que individualmente concebidos los actos del -- Procedimiento Ejecutivo no tienen mayor valor que otros, su es tructura es la unidad en busca de un sólo fin. La satisfac--- ción de la contribución y en su caso los accesorios legales, - pero el mandamiento de ejecución constituye el primer acto for mal del procedimiento, aunque en la mayoría de los casos es de carácter interno, siendo luego entonces, el requerimiento de - pago el primer contacto que el contribuyente tiene con el Pro cedimiento Administrativo de Ejecución.

### 3.1 A) LA LIQUIDACION

Esta es la figura vital por excelencia en el Procedi-- miento Ejecutivo, su importancia es definitiva, por represen-- tar la objetivización del hecho hipotético que tiene existen-- cia ideal en las disposiciones jurídicas, para de esta manera- aparecer "concreto y tangible", esto es, perfectamente desarro llado el hecho generador, aunándose a tal situación el recono cimiento respectivo de la autoridad fiscal.

La liquidación es el resultado de un acto de autodeter minación o calificación, en ambos casos ha de convertirse en - una especie de título de crédito en favor del Estado, para el caso de que la misma no sea enterada.

Corresponde en su mayor parte a la liquidación cumplir con la suficiente y debida fundamentación y motivación, para así satisfacer la forma necesaria e independiente de la procedibilidad del cobro en cuanto a su fondo.

La Corte ha definido perfectamente los conceptos Fundamentación y Motivación.

"ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL REQUISITOS DE FORMA Y FONDO.- El artículo 16 de la Constitución Federal, exige que en todo acto de autoridad se FUNDE Y MOTIVE la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que precedieron su emisión. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad."  
(58)

En efecto, la fundamentación consiste en la invocación precisa, suficiente, específica y adecuada, de los preceptos normativos aplicables a un caso concreto. En cuanto a la motivación, ésta consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual, ---- quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales.

---

(58) Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, año 1968.

Motivar es, señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en -- consideración para la emisión del acto, requiriéndose la comunión entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

### 3.2 REQUERIMIENTO DE PAGO

C.F.F. "ARTICULO 151.- Las autoridades fiscales, - para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de no hacerlo en el acto, procederán como sigue:

I.- A embargar bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.

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

Si la exigibilidad se origina por cese de la prórroga o de las autorizaciones para pagar en parcialidades o por las situaciones previstas en la fracción I del artículo 41 de este Código, el deudor podrá efectuar el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento".

Como se puede apreciar, el actual Código Fiscal de la Federación es más rígido en este particular estadio procedimental, pues en la actualidad en la propia diligencia de requerimiento de pago, si no se procede al mismo, se traba embargo de manera inmediata.

### 3.3 DEL SECUESTRO ADMINISTRATIVO Y

#### ASEGURAMIENTO DE BIENES

Ambas figuras son utilizadas indistintamente por la legislación fiscal, tanto la abrogada como la vigente, sin embargo, es prudente afirmar que las mismas difieren en su contexto, aunque tienen identidad en el embargo.

El secuestro administrativo, ha sido por excelencia el medio que dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución, es utilizado coactivamente para obtener el ingreso no enterado así como los accesorios legales de éste, su cometido es (previo los requisitos legales) llegar hasta el remate y con el producto que se obtenga cubrir el débito insoluto.

El aseguramiento de bienes es la forma preventiva de garantizar que en un momento dado la contribución será pagada, para su existencia no es necesaria la instauración del Procedimiento Ejecutivo, inclusive puede originarse antes de que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, se trata prácticamente de un embargo precautorio, y es menester tan solo, que a juicio de la autoridad fiscal exista peligro o temor fundado de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento, su fin inmediato es la garantía del crédito fiscal. Eventualmente el embargo precautorio se convierte en de-

finitivo, pero en tal hipótesis se proseguiría en las instancias del procedimiento administrativo de ejecución.

C.F.F. "ARTICULO 152.- (Secuestro Administrativo).- El ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora se constituirá en el domicilio del deudor y practicará la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes, con intervención de la negociación en su caso, cumpliendo -- las formalidades que se señalan para las notificaciones personales en el artículo 137 de este Código. De esta diligencia -- se levantará acta pormenorizada de la -- que se entregará copia a la persona con quien se entienda la misma, el acta deberá llenar los requisitos a que se refiere el artículo 38 de este ordenamiento.- Si la notificación del crédito fiscal -- adeudado o del requerimiento, en su caso, se hizo por edictos, la diligencia -- se entenderá con la autoridad municipal o local de la circunscripción de los bienes, salvo que en el momento de iniciarse la diligencia compareciere el deudor, en cuyo caso se entenderá con él."

Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados en la ley, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

"ARTICULO 145.- (Aseguramiento de bienes). Se podrá practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito fiscal este determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento. Si el pago se hiciera dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo.

El embargo quedará sin efecto si la autoridad no emite, dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que fué practicado, resolución en la que determine créditos fiscales. Si dentro del plazo señalado la autoridad los determina, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se proseguirá Procedimiento Administrativo de Ejecución conforme a las disposiciones de este capítulo, debiendo dejar constancia de la resolución y de la notificación de la misma en el expediente de ejecución.

Si el particular garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 141, se levantará el embargo.

En ningún caso se aplicará el Procedimiento Administrativo de Ejecución para cobrar créditos derivados de productos."

Se debe agregar que existe en el Código vigente una disposición referente al embargo precautorio en la vía de aseguramiento de bienes, pero ubicada en los conceptos relativos al secuestro administrativo, el artículo 152 infine nos dice:

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

### 3.4 DESIGNACION DE BIENES, DERECHOS DEL EJECUTADO Y EL EJECUTOR

C.F.F. "ARTICULO 155.- (Designación de bienes, derechos del ejecutado).- La persona con quien se entienda la diligencia, tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, sujetándose al orden siguiente:



I.- Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.

II.- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de instituciones o empresas particulares de reconocida solvencia.

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

IV.- Bienes inmuebles.

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

"ARTICULO 156.- (Derechos del ejecutor)

El ejecutor podrá señalar bienes sin sujetarse al orden establecido en el artículo anterior cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia:

I.- No señale bienes suficientes a juicio del ejecutor o no haya seguido dicho orden al hacer el señalamiento.

II.- Cuando teniendo el deudor otros -- bienes susceptibles de embargo, señale:

a). Bienes ubicados fuera de la oficina ejecutora.

b). Bienes que ya reporten cualquier -- gravamen real o algún embargo anterior.

c). Bienes de fácil descomposición o de terioro o materias inflamables."

El especial punto de controversia se suscita en virtud al amplio poder de decisión del ejecutor que realiza la diligencia del requerimiento de pago y traba de embargo, pues él, -- y sólo él, será el indicado para estimar la posibilidad del -- ejercicio de los derechos que la ley concede en este particular al ejecutado. Luego entonces, el mecanismo operativo se --

hace depender de un pequeño acto deductivo y volitivo del empleado hacendario, ya que excepcionalmente se hace, como es debido, un verdadero silogismo lógico-jurídico, por ésto se dice, que el gobernado simplemente cuenta con una expectativa de derecho.

### 3.5 BIENES EXCEPTUADOS DEL EMBARGO

No obstante que el fin inmediato del Procedimiento Administrativo de Ejecución, es la satisfacción del crédito fiscal más accesorios legales, mediante la aplicación del producto de los bienes embargados; hay objetos que por sus cualidades intrínsecas quedan fuera de la posibilidad de ejecución.

C.F.F. "ARTICULO 157.- Quedan exceptuados del embargo:

I.- El lecho cotidiano y los vestidos -- del deudor y de sus familiares.

II.- Los muebles de uso indispensables del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor.

III.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliarios indispensables para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.

IV.- La maquinaria, enseres y semovientes propios para las actividades de las negociaciones industriales, comerciales, agrícolas, ganaderas o pesqueras, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.

V.- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.

VI.- Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras.

VII.- El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste.

- VIII.- Los derechos de uso o habitación.  
 IX.- El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.  
 X.- Los sueldos y salarios.  
 XI.- Las pensiones de cualquier tipo.  
 XII.- Los ejidos."

Se debe comentar en forma breve del artículo en cita, - que el legislador vuelve a otorgar facultad discrecional al ejecutor, pues de sus apreciaciones dependerá cuales no son muebles de lujo para el uso indispensable del deudor (fracción II)

### 3.6 DESIGNACION, OBLIGACIONES Y REMOCION DEL

#### DEPOSITARIO

C.F.F."ARTICULO 153.- Los bienes o negociaciones embargados se dejarán bajo la guarda del o de los depositarios que se hiciere necesarios. Los jefes de las oficinas ejecutoras bajo su responsabilidad nombrarán y removerán libremente a los depositarios, quienes desempeñaran su cargo conforme a las disposiciones legales. En los embargos de bienes raíces o de negociaciones los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja, según el caso, con las facultades y obligaciones señaladas en los artículos 165, 166 y 167 de este Código. La responsabilidad de los depositarios cesará con la entrega de los bienes embargados a satisfacción de las autoridades fiscales. El depositario será designado por el ejecutor cuando no lo hubiere hecho el jefe de la oficina exactora, pudiendo recaer el nombramiento en el ejecutado."

Es evidente que la facultad de nombrar y remover a los depositarios recae en el jefe de la oficina exactora, ampliándose tal posibilidad para el ejecutor en ausencia de designación previa de aquél.

Por cuanto a las obligaciones del depositario, las mismas varían de acuerdo a la naturaleza del bien que se embargue, cuidando de aquéllos que no experimentan fácil deterioro o descomposición, o bien, realizando las actividades necesarias para su conservación o en su caso su perfeccionamiento.

### 3.7 LOS REMATES: CONVOCATORIA DE REMATE Y CITACION DE ACREEDORES

C.F.F. "ARTICULO 173.- La enajenación de bienes embargados, procederá:

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

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

III.- Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 192 de este Código.

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

"ARTICULO 174.- Salvo los casos que este Código autoriza, toda enajenación se hará en subasta pública que se celebrará en el local de la oficina ejecutora..."

"ARTICULO 176.- (Convocatoria de Remate). El remate deberá ser convocado para una -

fecha fijada dentro de los treinta días siguientes a aquélla en que se determinó el precio que deberá servir de base. La publicación de la convocatoria se hará cuando menos diez días antes del remate.

La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente. En caso de que el valor de los bienes exceda de una cantidad cinco veces al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, la convocatoria se publicará en el órgano oficial de la entidad en la que resida la autoridad ejecutora y en uno de los periódicos de mayor circulación, dos veces con intervalos de siete días. La última publicación se hará cuando menos diez días antes de la fecha del remate."

"ARTICULO 177.- (Citación de acreedores)  
Los acreedores que aparezcan del certificado de gravámenes correspondiente a los últimos diez años, el cual deberá obtenerse oportunamente, serán citados para el acto de remate y, en caso de no ser factible hacerlo por alguna de las causas a que se refiere la fracción IV del artículo 134 de este Código, se tendrá como citación la que se haga en las convocatorias en que se anuncie su remate, en los que deberá expresarse el nombre de los acreedores..."

La convocatoria para el remate se proponen un sentido; conseguir la mejor realización de los bienes, para tal fin, se requiere de una profusa publicidad haciendo explícitos los por menores que habrán de operar en la subasta correspondiente.

La citación de acreedores busca el respeto de los derechos de aquéllas personas que al igual que el fisco tuviesen -

un deudor afin. No obstante lo anterior, debe resaltarse la preferencia que el fisco tiene frente a otro tipo de créditos fincados con el mismo deudor, el orden de prelación se establece en la siguiente forma:

- a). Alimentos,
- b). Sueldos y prestaciones de los trabajadores,
- c). Créditos fiscales,
- d). Garantías reales,
- e). Créditos personales.

### 3.8 BASE PARA EL REMATE Y POSTURA LEGAL

C.F.F. "ARTICULO 175.- La base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados será el de avalúo, en negociaciones el -- avalúo pericial conforme a las reglas que establezca el reglamento de este Código y en los demás casos la que fije de común acuerdo la autoridad y el embargado en un plazo de seis días, computados a partir de la fecha en que se refiere el artículo 173 de este Código. A falta de acuerdo, la autoridad practicará avalúo pericial notificando personalmente el resultado de la valuación.

Si el embargado o terceros acreedores se inconforman con la valuación dentro de -- los seis días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación a que se refiere el párrafo anterior, la autoridad exactora, a petición del embargado nombrará como perito a alguna institución nacional de crédito autorizada, lo que se hará en un plazo que no excederá de tres días. El avalúo que emita dicha institución será la base para la enajenación de los bienes."

"ARTICULO 179.- (Postura legal).  
Es postura legal la que cubra las dos  
terceras partes del valor señalado co  
mo base para el remate."

En esta etapa del Procedimiento Administrativo de Ejecución es de vital importancia la actuación del perito (persona física o moral que emplea sus conocimientos especiales para emitir una conclusión o juicio).

Es prudente apuntar que con la intervención del perito fuera de juicio, se rompe con la tradicional acepción formalista y sacramental que no concibe dicho sujeto fuera de un proceso contencioso.

Es evidente, que cuando se acude al dictamen pericial- como elemento de prueba, de manera anticipada tiene que ser relacionada con los hechos controvertidos e indicando la materia sobre la que versará la actividad del perito. En el caso que nos ocupa, el perito que designa la autoridad exactora es la -segunda persona que hace apreciaciones referentes a los bienes secuestrados, ya que en su primera etapa es al ejecutor a ---- quien corresponde esgrimir sus sentidos para asimilar si determinado bien cubre los accesorios legales y el crédito princi-pal.

Es posible afirmar que en la mayoría de los casos será intrínsecamente la misma materia sobre la que se versa dentro del Procedimiento de Ejecución, la cual, va dirigida a obtener

un criterio razonado del valor de los bienes embargados, a esta situación también se le denomina avalúo.

### 3.9 EL REMATE Y PAGO DE LA POSTURA, APLICACION DEL PRODUCTO DEL REMATE

C.F.F."ARTICULO 183.- (El remate).

El día y hora señalados en la convocatoria, el jefe de la oficina ejecutora hará saber a los presentes qué posturas -- fueron calificadas como legales y cuál -- es la mejor de ellas, concediendo plazos sucesivos de cinco minutos cada uno, hasta que la última postura no sea mejorada. El jefe de la oficina fincará el remate en favor de quien hubiere hecho la mejor postura.

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

"ARTICULO 185.- (Pago de la postura).

Fincado el remate de bienes inmuebles se aplicará el depósito constituido. Dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su -- postura o la que resulte de las mejoras. Tan pronto como el postor cumpla con el requisito a que se refiere el párrafo anterior, la autoridad ejecutora procederá a entregarle los bienes que le hubiere -- adjudicado."

"ARTICULO 186.- (Pago de la postura).

Fincado el remate de bienes raíces se aplicará el depósito constituido. Dentro de los diez días siguientes a la fecha -- del remate, el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora el saldo de -- la cantidad ofrecida de contado a su pos -- tura o la que resulta de las mejoras. Hecho el pago a que se refiere el párrafo anterior y designado en su caso el No -- tario por el postor, se citará al ejecu -- tado para que, dentro del plazo de diez--



días, otorgue y firma la escritura de --  
venta correspondiente, apercibido de que  
si no lo hace, el jefe de la oficina eje-  
cutora lo hará en su rebeldía."

"ARTICULO 194.- (Aplicación del producto  
del remate).- El producto obtenido del -  
remate, enajenación a adjudicación de --  
los bienes al fisco se aplicará a cubrir  
el crédito fiscal en el orden que esta--  
blece el artículo 20 de este Código."

El remate incluye una polémica muy interesante, ya que desde el punto de vista doctrinario se rompen los cánones tradicionalmente aceptados.

En efecto, la idea más simplificada que pueda tenerse del derecho que enmarca la propiedad, es idéntica a la facilidad de usar, gozar o disponer de la cosa (ius fruendi, utendi y abutendii) empero, debe recordarse que el derecho de propiedad sobre una cosa, por su naturaleza intrínseca es diferente de la facultad jurídica de disponer de ese derecho, esto es, - la facultad de disposición de un derecho está fuera del derecho que es objeto de la disposición. (59)

De especial interés se torna el análisis del remate, - al pensar que el titular del derecho es privado expresa y claramente de su facultad de disposición, a la par de que en di--

---

Cfr.  
(59) Chiovenda, Ensayos de la Doctrina Civil. Volumen III, --

cho acto se legitíma a otra persona para disponer de su derecho, de tal suerte que el tercero que contrata con ella, entendiende que no está contratando con el titular del derecho.

Cuestionando en el proceso volitivo del individuo, el remate representa una privación de la facultad de disposición del individuo, situación que es llevada a cabo sin tomar en cuenta la voluntad del afectado, sino el interés de la persona a quien se concede dicha facultad. Pero, debe subrayarse que la persona que adquiere la facultad de disposición, no obtiene el dominio de la cosa, sino el derecho de disponer de ella, es decir, el propietario puede destruir la cosa, no así la persona que adquiere el derecho de disponer de ella, sintetizando, el permitir que un sujeto disponga de un bien no propio, es consecuencia en la mayoría de los casos de ubicar la conducta en el factor incumplimiento. La finalidad del remate es obtener la satisfacción de la pretensión exigida, autorizando para ello que la facultad de disposición sea realizada por un sujeto que no es el titular de los derechos de propietario, o sea, el sujeto tiene posibilidad de disponer de la cosa, pero no el dominio sobre la misma, pues éste corresponde al propietario.

Con las características anteriores, se debe apuntar que, el remate es una figura SUI GENERIS ya que difícilmente podrá ser considerada compraventa por la falta de consentimiento libre en la mayoría de los casos por parte del dueño, tampoco es una venta entre Autoridad Administrativa y el presunto -

comprador, por no ser dueña la autoridad del bien rematado.

La forma en que se desarrolla el remate es la subasta, término que proviene del latín y significa "bajo la lanza" y efectivamente en la época Imperial de Roma, las ventas públicas se hacían al amparo de la lanza, con lo que se simbolizaba el poder militar y la autoridad del Estado.

La subasta es un contrato público que se caracteriza por la dirección de la propuesta a una pluralidad de personas, y por otro en atribuir eficacia de aceptación a la respuesta más ventajosa. Sobre esta trama común se alzan algunos tipos distintos de subasta. Se diferencian ante todo la subasta con la propuesta firme y gradual, la diferencia en los dos tipos en cuanto a la función y estructura consiste:

En el primer caso, la propuesta es una y las respuestas son varias. En el segundo, son varias las propuestas y una la respuesta, las dos figuras se pueden designar con los nombres de subasta libre y vinculada.

La propuesta firme será ascendente o al alza o descendente o a la baja.

### 3.10 TRANSMISION DE LOS BIENES REMATADOS

C.F.F."ARTICULO 188.- Una vez que se hubiere otorgado y firmado la escritura en que conste la adjudicación de un inmueble, la autori--

dad ejecutora dispondrá que se entregue al adquirente, girando las órdenes necesarias aún las de desocupación si estuviera habitado por el ejecutado o terceros que no pudieran acreditar legalmente el uso."

"ARTICULO 190.- El fisco Federal tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda los bienes ofrecidos en remate, en los siguientes casos:

I.- A falta de postores por la base de la postura legal que habría de servir para la almoneda siguiente.

II.- A falta de pujas por la base de la postura legal no mejorada.

III.- En caso de posturas o pujas por la cantidad en que se haya producido el empate.

IV.- Hasta por el monto de crédito, si este no excede de la cantidad en que deba fincarse el remate en la tercera almoneda."

Esta última etapa del Procedimiento de Ejecución resalta por la concretización de la transmisión de la propiedad de los bienes del ejecutado al adquirente. Es menester advertir que tal situación es una transmisión de propiedad llamada adjudicación, ya que en la mayoría de los casos es independiente la voluntad del ejecutado, importando sobre todo el espíritu de la ley aplicable (Procedimiento Administrativo de Ejecución).

Puede apuntarse como acotación especial, el hecho de -- que doctrinariamente se asegura que hay una duplicidad de actividades con invasión de facultades, por parte de la autoridad administrativa, toda vez que al rezar el artículo 188 del Código Fiscal de la Federación vigente: -girando las órdenes necesarias, para la desocupación del ejecutado y aún más, de terceros que no pudieran acreditar legalmente el uso-.

Ahora bien, pensemos en un arrendatario de buena fé, -- que celebró contrato de arrendamiento verbal con el ejecutado y que el mismo es desconocedor del Procedimiento Ejecutivo; en el momento de la diligencia, resultaría obvio pensar que la simple celebración de un contrato verbal no será argumento suficiente para que la autoridad administrativa tenga por legalmente acreditado el uso, luego entonces, se procedería a la desocupación del inquilino. ¿Tal acontecimiento es jurídicamente válido, -- siendo que el tercero es extraño a una relación jurídica que enlazó sólo al contribuyente y fisco?. ¿Tiene la autoridad administrativa encomendada la tarea de administrar justicia y determinar a priori y sin previo juicio si es o no, legalmente acreditado el uso de un bien?, ¿Dónde quedarían las garantías individuales de los terceros que hayan contratado de buena fé con el ejecutado?.

A estas cuestiones se antepone el IUS IMPERII del Estado, así como la necesidad de obtener los recursos necesarios para atender necesidades colectivas, dejando que las consecuencias secundarias del despliegue de Procedimiento Administrativo de Ejecución, recaigan sobre el ejecutado, ya que este último, consciente de su irresponsabilidad dejó de cumplir con su obligación dentro de la relación jurídico-tributaria.

### 3.11 MODIFICACIONES QUE ESTABLECE EL CODIGO

#### FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE

De igual manera en que se busca en el manantial el origen de las aguas, indagar las condiciones que determinan la -- creación de la Ley constituye su fuente. Se definen las fuentes del derecho como los diversos procesos a través de los cuales se elaboran las normas jurídicas (fuente formal). Estos - procesos pueden comprender tanto las manifestaciones reales -- que dan origen a las normas jurídicas, por virtud de los dis-- tintos factores sociales, económicos, políticos o religiosos - (fuente real). Así como las formas reguladas por el propio de-- recho para la creación sistemática y ordenada de las citadas - normas, tal como ocurre respectivamente en el proceso legisla-- tivo, en la obra constante de la jurisprudencia y, en su caso, en la elaboración que se lleva a cabo por la costumbre jurídi-- ca. (60)

Al comentario de Bonnecase se le ha agregado además el documento donde se plasma la Ley, para caracterizar la tercer-- categoría (La Histórica) de las fuentes del derecho.

---

Cfr.  
 (60) Bonnecase, Juliane, Introducción al Estudio del Derecho,  
 Traducción José M. Cajica, Págs. 49 y 55, Editorial Caji--  
 ca, México, 1978.

La explicación anterior no se pretende retórica, ya que la fuente real que en últimas fechas motivó cambios en el - - - STATUM de diversos ordenamientos legales, tuvo como génesis el aspecto socio-económico.

Así es, el fenómeno económico y sus consecuencias han sido tema de especial estudio por las más diversas formas del pensamiento humano, cada una de ellas ha pretendido conocerle (Fisiócratas, Mercantilistas, Socialistas, Capitalistas, Comunistas, etc.) y sobre todo proclaman tener bajo su particular enfoque el ápice de la verdad económica.

La época actual demuestra como se ha comprobado la tesis de que "el factor económico es rector de la vida colectiva". Nuestro país no fué la excepción, pues en las últimas décadas - el entorno social y político han dependido de la expectativa -- económica.

Como es bien sabido, la política tributaria trabaja en función directa a la política económica de Estado.

Fué el virtual climax (1980-1983) de la acostumbrada y casi normal crisis económica, la que propició la nueva norma -- tributaria.

La temida crisis ataca la economía de los países subdesarrollados casi en la misma forma, es decir, acciones equiparables en su esencia.

La actividad demoledora de la crisis tiene dos presupuestos básicos.

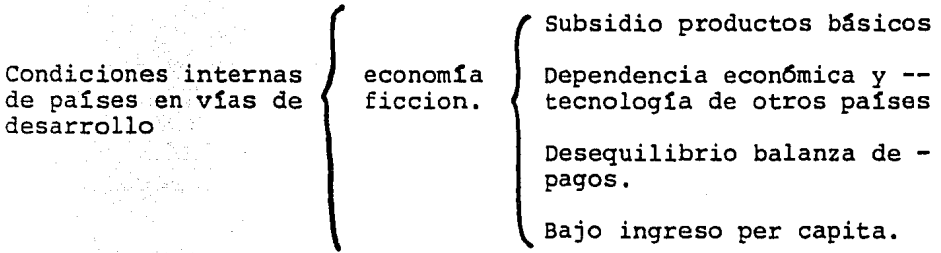
a).- Condiciones internas de estructuras en vías de desarrollo.

b).- Dependencia económica de organismos internacionales.

En México, para lograr el desarrollo del país bajo las directrices preestablecidas, tienen que realizarse infinidad de actos tendientes a repartir nuestra lastimada riqueza. La ideosincracia histórico-política de la Nación, obligan al Estado a proteger a ciertos sectores, y como no es posible hacerlo en una forma totalitaria, debe entonces, intervenir en el juego económico, fomentándose la "Economía Ficción", término que actualmente se ha puesto en boga. Mediante él, se da sinonimia a una economía inexistente, que oculta o distrae la verdadera situación reinante, así como la aplicación de técnicas o sistemas que desfavorecen (la inequitativa) aplicación de las leyes de la economía.



El siguiente cuadro sinóptico ilustra:



En lo relativo a las entidades económicas internacionales, no existen dudas de que las mismas concurren a acelerar los procesos inflacionarios y caóticos. Basta tan sólo para ello el que un país de los llamados subdesarrollados no obtenga créditos esperados, o bien, que a un país se le deje considerar como sujeto pasivo del empréstito para afectar en manera contundente y directa su economía.

Recuérdese el sometimiento Mexicano al Fondo Monetario Internacional, con la suscripción de diversos acuerdos (Memorandum Técnico de Entendimiento con el F.M.I. y la especial -- cognotación que se le quiso dar "Carta de Intención" del mes de noviembre de 1982), para poder obtener créditos por \$3,850-millones de dólares, que permitieran respirar dentro de la crisis.

El preámbulo que antecede, da la pauta para comprender que la nueva norma reviste (frente al Código Fiscal de la Federación abrogado), necesariamente un carácter más rígido, que -

busca en todo momento recaudar con mayor rapidez el ingreso, -- otorgándose luego entonces, facultades más amplias a la autoridad administrativa para lograr el cometido.

En mérito a lo anterior, es prudente indicar las diferencias y modificaciones de los cuerpos legales a estudio.

### PRIMERA

#### Iniciación del Procedimiento

Substancialmente la norma vigente conserva los mismos - parámetros para iniciar procedimiento (que el crédito no haya - sido enterado, en la forma y tiempo y circunstancias que prevee la ley), la variante que experimente el actual artículo 145 se - dá por la posibilidad de utilizar acciones del Procedimiento Ad - ministrativo de Ejecución, (embargo), para la previa garantía - del crédito aún antes de que el propio esté determinado.

### SEGUNDO

#### Requerimiento de Pago

Sin lugar a dudas, en el requerimiento de pago se pre-- senta una de las modificaciones más drásticas que hacen del Pro-- cedimiento de Ejecución un instrumento rígido que busca la inme-- diata satisfacción del crédito fiscal, o en su defecto, su debi-- da y suficiente garantía.

Así es, el legislador en el artículo 151, suprime en -- forma categórica el lapso que existía entre la exigibilidad del crédito y su oportunidad para requerirlo, situación que sancio--

naba y autorizaba el artículo 110 fracción I del Código Tributario abrogado. Pero tratándose de créditos cuya exigibilidad se geste por cese de prórroga o autorización de pago en parcialidades, el deudor puede hacer el pago dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento.

En la actualidad en un sólo acto el ejecutor de la exactora, (o en su caso la persona que exprofeso se designe), requiere de pago tanto de la suerte principal como de los recargos, en el supuesto que los mismos se hayan generado; de la multa, cuando a criterio de la Autoridad Administrativa el incumplimiento del causante amerita infracción; Gastos de Ejecución, como resultado de la aplicación del Procedimiento de Ejecución (esto último previa la realización del requerimiento, traba de embargo, -- etc.).

### TERCERA

#### Secuestro Administrativo y Aseguramiento de Bienes.

El Código vigente establece inovaciones que son:

-De manera anticipada se prevee la posibilidad de enajenar bienes fuera de subasta y la probabilidad de adjudicar en favor del fisco.

-Se hace hincapié como elemento preponderante a la intervención, para que la misma se haga en las negociaciones y obtener de esta manera los ingresos suficientes destinados a cubrir el crédito.

-Para mayor seguridad de la Autoridad Administrativa, -- cuando los bienes o derechos embargados estén comprendidos a la vez, dentro de la jurisdicción de varias oficinas del Registro Público, en todos se inscribe el embargo.

Se conservan de igual manera en la realización del embargo, las formalidades tradicionales (acta pormenorizada, requisitos de notificación, constar por escrito, autoridad que lo emite, fundar y motivar de manera suficiente y adecuada).

#### CUARTA

##### Designación de Bienes, Derechos del Ejecutado y Ejecutor.

El artículo 155 vigente simplifica la actuación a "la -- persona con quien se entienda la diligencia", quien tendrá en -- primera instancia el derecho de designar bienes.

El artículo en cita cambia el orden de los bienes a embargar iniciando con aquéllos de inmediato cobro -dinero, meta-- les preciosos, depósitos bancarios, acciones, bonos, cupones ven-- cidos, valores mobiliarios; trasponiendo los bienes inmuebles a-- la última categoría--.

Otra variante del artículo que se comenta, lo es el he-- cho de que el ejecutado no señale testigos, o bien, que los mis-- mos se nieguen a firmar, en tal caso basta que tal situación sea asentada por el ejecutor para que no se afecte la legalidad del--

embargo. He aquí un ejemplo de la ampliación en las facultades de la autoridad administrativa.

Los derechos del ejecutor son tratados por el actual Código de igual manera que el abrogado, agregándose, que el artículo 156 vigente autoriza la intervención cuando el ejecutado - señala "Bienes de fácil descomposición o deterioro, o materias-inflamables".

#### QUINTA

##### Bienes Exceptuados del Embargo

Son dos las modificaciones que establece:

El artículo 157 del Código vigente, en su fracción XI - habla de "las pensiones de cualquier tipo" mejorando el aspecto enunciativo de las fracciones XI y XII de la hipótesis normativa en vigor, se refiere a "los ejidos" dando mayor flexibilidad a los preceptos aplicables de la materia agraria.

#### SEXTA

##### Designación, Obligaciones y Remoción de Depositario.

La legislación fiscal en vigor, suprime la facultad manifiesta de los jefes de las Oficinas Federales de Hacienda, para nombrar depositarios, interventores y/o administradores (artículo 127 Código Fiscal de la Federación abrogado). De la lectura de su sección tercera "De la intervención" se observa que el poder de designación recae en las Autoridades Fiscales, sin-

especificar cuál de ellas; dejando también una laguna en cuanto a su remoción.

Las obligaciones del depositario se aprecian sólo en relación del Interventor Administrativo.

### SEPTIMA

#### Remate

El artículo 173 del Código Fiscal vigente, aumenta el término para proceder a la enajenación de los bienes embargados, hasta el sexagésimo primer día de practicado el embargo, se mantiene la misma esencia para el remate de bienes asegurados en embargo precautorio, esto es, al momento en que siendo exigibles sean requeridos.

#### Convocatoria de Remate

Se modifica en el artículo 176 del Código vigente, la cantidad por virtud de la cual se han de hacer publicaciones, ya que las mismas se llevan a cabo cuando el valor de los bienes exceda de cinco veces el salario mínimo que corresponda al Distrito Federal multiplicado por un año.

El numeral a estudio no dice nada referente a las publicaciones de las convocatorias en el "Diario Oficial" de la Federación.

#### Citación de Acreedores

Sobre este particular el Código en vigor no establece modificación frente al Código abrogado.

OCTAVOBase para el Remate

El artículo 175 en vigor, mantiene la naturaleza de la base para el remate, o sea la valuación, modificando el nombre de la Institución que acude como tercera en discordia o sea "Institución Nacional de Crédito" y no Institución Fiduciaria como rezaba el artículo 135 abrogado.

Modifica asimismo el término para que el particular y la autoridad se pongan de acuerdo a seis días.

Postura Legal

Se mantiene en las mismas condiciones.

NOVENORemate y Pago de la Postura

Lo referente a las pujas y mejoras sin variación.

Aplicación del Producto del Remate

Se omite en el artículo 185 vigente, la exigencia de -- que el postor constituya garantía por la parte del precio ofrecido que quedare adeudado.

Por cuanto hace a los bienes raíces el artículo 186 suprime el señalamiento de la cantidad establecida en el artículo 146 abrogado.

DECIMATransmisión de Bienes Rematados

En el artículo 188 en vigor, desaparece la referencia que al Código Civil hacía el artículo 148 abrogado. Lo mismo ocurre con la posibilidad que tenía el adquirente de que en el mismo acto se adjudique en favor de terceras personas.



IV  
CAPITULO CUARTO  
IV.- MEDIOS DE DEFENSA

4.1 RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

En un estado de derecho, en donde se busque la aplicación de las hipótesis normativas en un marco de justicia y legalidad, es indispensable la existencia de medios de defensa que conlleven a la obtención de dicho fin.

El recurso ha sido el medio de defensa utilizado por excelencia. La etimología de la palabra "recurso" encuentra su raíz en un latinismo que significa acción y efecto de recurrir. Vuelta o retorno de una cosa al lugar de donde salió.

La acepción civilista estima a los recursos como los medios de impugnación que la ley otorga a las partes y a los terceros para obtener mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial. Sea auto o decreto. (61)

Indispensable es agregar, que en materia de derecho administrativo el recurso constituye un medio ordinario de defensa para que el particular afectado por un acto o resolución administrativa, acuda en impugnación de la misma ante la autori-

---

Cfr.

(61) Pallares Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil,-  
Pág. 681, Editorial Porrúa, México, 1978.

dad que la dictó, el superior jerárquico u otro Órgano administrativo, para que sea revocada, anulada o modificada, debiendo el particular observar entre otros los siguientes requisitos:

a).- Que el recurso este previsto como medio de defensa en la ley.

b).- Que exista un acto administrativo que lesione derechos del particular afectado.

c).- Término para la interposición del recurso.

d).- El cumplimiento de requisitos formales del recurso intentado (forma para acreditar la personalidad del promovente, documentación que debe acompañarse, pruebas que puedan ofrecerse, etc.).

e).- Determinación específica del procedimiento para su substantación.

f).- Autoridades encargadas de resolver.

Con los anteriores datos es dable afirmar, que el RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION, constituye un medio ordinario de defensa, dispuesto expresamente en la Ley, para que el particular y en instancia o trámite dirigido ante la propia oficina exactora, pueda objetar los extremos de una ejecución inminente.

Su característica es la de servir de freno y contrapeso en el despliegue de actividades de la Autoridad Administrativa. Para que la misma, en el cobro forzoso de los créditos fiscales, se ajuste a los cauces de legalidad previamente establecidos. Su finalidad, consecuentemente, es evitar la materialización de actos de ejecución en bienes del contribuyente y, en su caso, el remate de ellos, o bien, que los actos del Procedimiento Ejecutivo se ajusten a derecho.

#### 4.2. PROCEDENCIA DEL RECURSO

El Código Fiscal de la Federación en vigor, establece - en su artículo 118 los tres casos específicos de procedencia -- del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, los cuales son contra actos que:

I.- Exijan el pago de créditos fiscales cuando se aleguen que éstos se han extinguido o su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la Oficina Ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.

El supuesto normativo en cita contiene a su vez tres aspectos que pueden resumirse en el siguiente desglose:

a).- Que el crédito fiscal se haya extinguido y su monto real es menor al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la Oficina Ejecutora.

Como es fácil de apreciar, se da al particular afectado la posibilidad de hacer valer en contra del cobro, cuestiones sustantivas como son: el pago, la prescripción, la caducidad y la compensación, figuras jurídicas con las cuales se logra normalmente la extinción de los créditos fiscales. Este criterio es aplicable igualmente para aquellos casos en que -- por virtud de alguna de las formas de liberación de la obligación fiscal, el crédito es inferior al reclamado.

Referente al último enunciado del primer punto que se revisa en el desglose propuesto, surge una inquietud de carácter interpretativo, ya que se afirma "siempre que el cobro en exceso sea imputable a la Oficina Ejecutora", tal apreciación da a entender que se trata de un factor condicionante en la -- procedencia del recurso, sin embargo, debe estimarse en su carácter enunciativo únicamente y no limitativo, pues ha de prevalecer el principio de aplicación estricta de la Ley Fiscal, - lo que se traduce en la alternativa para el gobernado, de utilizar el recurso a estudio aún en situaciones en que el requerimiento del crédito extinto o su exceso en la cuantificación, provengan de autoridad administrativa diversa a la Oficina --- Exactora.

b).- Se refiera a recargos o Gastos de Ejecución.

Constituye una afirmación indiscutible en el marco legal, el hecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, siguiendo con la exposición, y al ser los recargos y los-

gastos de ejecución figuras accesorias al crédito principal, - por tal motivo y para todo efecto legal, seguiran la suerte -- del crédito principal. Con ésto se establece una función en - relación directa o de causalidad: crédito principal (causa) ac cesorio legal (efecto), en tales circunstancias si el particu lar alega la improcedencia del crédito por ser inexistente o - estar mal cuantificado, puede hacer valer los mismos agravios- en contra de los gastos de ejecución y de los recargos, (como- una de varias opciones) es decir, puede utilizarse el Recurso- de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, por cuanto hace al cobro de recargos y gastos de ejecución como Re curso Autónomo inclusive, con la limitante de no establecer un acto conexo, pues en este particular ha de intentarse la vía - primeramente planteada.

La resolución que se dicte para el crédito principal - se entiende extensiva a sus accesorios legales, este criterio- es fácilmente comprobable y para ello basta la lectura del ar tículo 90. del Reglamento para el Cobro y Aplicación de Gastos- de Ejecución y Pago de Honorarios por Notificación de Créditos, que a la letra dice:

"No procederá el cobro de gastos de ejecu ción a los particulares cuando por resolü ciones jurisdiccionales, se declaren fun dados los agravios que haga valer el deu dor en los recursos que interponga, bien sea en contra de la determinación del cré dito fiscal, de oposición al procedimien to ejecutivo, o de nulidad de notificacio nes"

c).- En lo conserniente a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.

La indemnización de que habla este apartado de la fracción I del artículo 118 del Código Fiscal de la Federación, presenta cualidades de cognición peculiar.

En efecto, la indemnización se concretiza cuando el particular que pretende realizar el pago de alguna contribución, - lo hace con un título de crédito CHEQUE y el cual no es pagado al momento de su presentación. Debe puntualizarse, que el Legislador para procurar el pronto pago del crédito, optó por incluir el cobro del 20% de indemnización dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución en lugar de acudir a un Juicio - Mercantil dada la naturaleza del documento.

"ARTICULO 118.- Procede el recurso contra actos que:  
II.- Se dicten en el Procedimiento Administrativo de Ejecución, cuando se alegue que éste no se ajustó a la Ley."

Toda autoridad que haya de desplazar su actividad hacia los gobernados, debe respetar las exigencias de los artículos - 14 y 16 Constitucionales, por ende, al ser el Procedimiento Administrativo de Ejecución un medio de acción directa de la autoridad administrativa hacia el particular, deben necesariamente contenerse en sus lineamientos las limitantes constitucionales en mención.

En efecto, de la lectura de las disposiciones normativas del Procedimiento de Ejecución, se desprende la existencia-

de verdaderas reglas para la ejecución de los créditos que dan al particular certidumbre de legalidad en los actos que se llevarán a cabo, de ellas podemos destacar entre otras:

1.- Mandamiento escrito, que precisamente se convierte en el mandamiento de ejecución.

2.- Autoridad competente, es decir, la designación y rúbrica de la autoridad con facultades para ordenar la iniciación del Procedimiento Ejecutivo.

3.- Designación del ejecutor.

4.- Designación de la persona física o moral a ejecutar.

5.- Los motivos de la ejecución.

6.- El fundamento de la ejecución.

7.- El requerimiento de pago, la traba de embargo, ---  
Etc.

Fué indispensable hacer este razonamiento, pues en virtud de la inobservancia de alguna de las formalidades del Procedimiento, el particular afectado puede invocarlas en vía de agravio utilizando el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución. (debiendo tener presente lo dispuesto en el artículo 127 del Código Fiscal de la Federación).

"ARTICULO 118.- Procede el recurso contra actos que:  
 III.- Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código."

Lo trascendental de esta fracción III del artículo 118 del Código Tributario Federal, es que sintetiza los extremos de los Recursos de Oposición de tercero y el de Reclamación de Preferencia contemplados por el Código Fiscal de la Federación abrogado. El Legislador del Código Fiscal vigente, optó por resumir el número de cinco a tres de los Recursos Administrativos anteriormente utilizados, y por ende, señalar al Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, como la alternativa con que cuentan los particulares ajenos a la relación Fisco-Ejecutado en la defensa de sus derechos, los cuales se derivan de los compromisos con ellos adquiridos precisamente por la persona en contra de la cual la autoridad concretiza el Procedimiento Ejecutivo.

#### 4.3 TRAMITACION

Las características del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, lo presentan como un recurso administrativo sui generis, es decir, generalmente el particular que utiliza la vía que ha elegido en defensa de sus intereses (bien sea Juicio de Nulidad o Recurso Administrativo), debe hacer valer la misma instancia para aquellos casos en que se derive un crédito conexo. El Recurso de Oposición -



al Procedimiento Administrativo de Ejecución es autónomo e independiente y las siguientes tesis lo comprueban:

"RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION.- SE PUEDE HACER VALER CON INDEPENDENCIA DE OTROS MEDIOS DE DEFENSA.- El recurso de oposición al Procedimiento de Ejecución es autónomo y puede hacerse valer con independencia a cualquier otro medio de defensa establecido por la Ley, -- por ende no es fundado que se niegue su admisión bajo el pretexto de que se había consentido el adeudo fiscal requerido que no se impugnó al ser notificada la liquidación respectiva. Luego es válido a través del recurso de oposición, la excepción de la obligación fiscal determinada en cantidad líquida." (62)

"RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO.- PROCEDE EL MISMO, SIN AGOTAR EL RECURSO DE REVOCACION.- Los particulares a los cuales se les imponen multas -- por la omisión en el pago de impuestos, - pueden interponer el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, no obstante que no hubiesen impugnado la resolución que determinó el gravamen por medio del recurso de revocación, en virtud de que el Artículo 162 del Código Fiscal de la Federación no señala este requisito para la procedencia de aquel recurso." (63)

---

(62) R. No. 391/74.- Resuelta el 4 de marzo de 1975, por unanimidad.

Informe de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

(63) R. No. 22/74.- Resuelta el 3 de octubre de 1974 por 14 votos

Informe de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por tal motivo, es propio afirmar que la naturaleza jurídica del Procedimiento Administrativo de Ejecución, es la de un Recurso Administrativo de especial tesitura.

Es por todos conocido el postulado de que "todo recurso administrativo debe ser simple en su tramitación, para de esta manera otorgar a los ciudadanos medios legales que faciliten la defensa de sus derechos", pues de lo contrario el Recurso Administrativo se convierte en trampa procesal que en lugar de facilitar obstaculiza la defensa de los derechos.

Siguiendo con la exposición, la tramitación del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, - la podemos simplificar a tres aspectos:

A).- Requisitos para la presentación del recurso.

B).- Oportunidad para la presentación del recurso.

C).- Autoridades encargadas de su tramitación y resolución.

A).- Para cumplir con los requisitos esenciales de la presentación del Recurso Administrativo debe atender al tenor de los artículos 18, 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación, cumpliendo con:

-Planteamiento por escrito-

-Nombre, razón o denominación social incluyendo el Registro Federal de Contribuyentes-

-El acto que se impugna-

-Narración de hechos y ofrecimiento de pruebas-

-Expresión de agravios-

Acompañándose como anexos:

-Documentos que acrediten personalidad, bien sea que se actúe en nombre de otro o de personas morales-

-Documento en que conste el acto impugnado (liquidación, requerimiento de pago, mandamiento de ejecución, Etc.)-

-Constancia de notificación del acto impugnado-

B).- Para que el interesado recurra oportunamente, debe tomar en cuenta la disposición general contenida en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, mismo que señala un término para la interposición del recurso ante la autoridad que -- emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y -- cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la no tificación del acto que se va a impugnar.

El artículo en cuestión señala dos hipótesis más; cuando el particular tiene su domicilio fuera de la población en -- que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto, podrá -- presentar su recurso ante la oficina exactora o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe - desde el lugar en que reside el recurrente. En estos casos se -- tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la -- del día en que se entregue a la oficina exactora (en el primero de los casos) o se deposite en la oficina de correos (en caso - de que sea enviado el recurso por correo).

C).- Para saber el interesado qué autoridad es la encargada de tramitar y resolver el recurso, es necesario analizar tanto la regla genérica contenida en el artículo 121 "El recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado", así como la regla específica contenida en el artículo 126, (ambos numerales del Código Fiscal de la Federación). "El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución se hará valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal".

Luego entonces surge la duda ¿es ante la autoridad -- que emite; la que ejecuta, o indistintamente?. La respuesta no es sencilla, ya que a primera impresión el recurso debe -- plantearse ante quien trata de ejecutar el crédito a cargo -- del particular, empero, debe considerarse que la fracción I - del artículo 118 del Código de la materia, establece la procedibilidad del recurso en aquellos casos en que el crédito dejó de existir a través de alguna de las formas establecidas - en la ley, en este caso, sería procedente entonces hacer valer la prescripción del crédito, y en la práctica lo más común es que la propia oficina exactora remite a la autoridad - ordenadora el recurso para que la misma lo resuelva, en consecuencia, sería oportuno que la ley fuera modificada, para incluir la posibilidad de presentación de este recurso, ante la autoridad que dicte o emita el acto, y no solamente ante la - oficina exactora.

#### 4.4 PRINCIPIO SOLVE ET REPETE

Si se ha dicho y con verdad, que el Procedimiento Administrativo de Ejecución, es un acto de acción directa que el Estado emprende en contra del particular, para obtener de él y con la rapidez requerida, la satisfacción de los créditos fiscales que no son cubiertos en los plazos y en los términos establecidos por la ley, sin la necesidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales, empero, que dicho procedimiento no obstante ser "de acción directa" para ser legal tiene que comulgar con las garantías individuales, estatuidos en la Carta Magna, es decir, debe señalar un medio de suspender la ejecución de los actos del procedimiento o su inminente iniciación. Para que la autoridad administrativa detenga o interrumpa los actos del Procedimiento Administrativo de Ejecución, es necesario se cumpla con una condición de tipo suspensiva, que garantice el interés fiscal del crédito de que se trate, en alguna de las formas que la ley autoriza, con lo anterior, la autoridad administrativa cuenta con alternativas que reportan la seguridad del cobro, aunque temporalmente se limite la posibilidad de iniciar la ejecución o se detengan los actos ejecutivos ya iniciados.

Con lo antes expuesto, es fácil comprender que el principio Solve et repete, "Sólo si se Garantiza" se convierte en el requisito sine quanon en la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, de tal suerte, que la simple inter-

posición del recurso administrativo o acción intentada por sí sola no suspende los actos del procedimiento ejecutivo, siendo necesario para ello, que el particular utilice alguno de los medios de garantía autorizados por la ley como son:

"ARTICULO 141.- Código Fiscal de la Federación.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

- I.- Depósito de dinero en las instituciones autorizadas para tal efecto.
- II.- Prenda o Hipoteca.
- III.- Fianza otorgada por institución autorizada la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.
- IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.
- V.- Embargo en vía administrativa."

Por último, cabe destacar que la garantía que el particular ofrezca debe ser suficiente para cubrir los recargos, mismos que se calculan conforme a una tasa que será 50% mayor de la tasa que mediante ley fije anualmente el Congreso de la Unión, tomando en consideración el costo porcentual promedio de captación de recursos del sistema Bancario, proporcionado por el Banco de México. Aparte de los recargos, la garantía debe tener cobertura de las sanciones así como los gastos de ejecución (requerimiento de pago y traba de embargo, etc.), los re-cargos no excederán del 500% del monto del crédito fiscal (suerte principal), con tal actitud el Estado está en posibilidad de que se aumente el crédito fiscal en proporción aproximada al 8.25% mensual, situación justa pues el Erario efectivamente debe considerar los incrementos en los costos de la vida para el co-bro de los créditos, pues la inflación también afecta sus co-

tizaciones en la satisfacción de necesidades colectivas.

#### 4.5 SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE -- EJECUCION.

"La suspensión será aquél acontecimiento o aquella situación que genera la paralización o cesación temporal de algo positivo, consistente en impedir para el futuro el comienzo, el desarrollo o las -- consecuencias de ese algo a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado". (64)

Objetivamente suspender lleva, implícita la acción o - el acontecimiento encaminado a paralizar, detener, evitar, frenar o hacer cesar comunmente a un acto o hecho jurídico (o sus efectos) que ya inició su vida o que está próxima a iniciarse.

La paralización puede presentarse en el acto o hecho - mismo, o bien, en su término, plazo, modo, condición o cir--cunstancia, por lo tanto puede abarcar todo un acto y su entorno jurídico o tan solo alguna de sus consecuencias.

Al pensar en "suspensión" debe relacionarse inmediatamente con una actividad que se desarrolla en el presente o severificará en el futuro -"impedir algo positivo"--.

---

(64) Burgoa, Ignacio.- El Juicio de Amparo, Pág. 702, Décima-  
Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.

Al concederse la suspensión, debe aclararse que nunca tiene como finalidad nulificar, dejar sin efectos, o destruir el acto o hecho que desencadenan consecuencias jurídicas, tan sólo se entiende concedida para "detener" algo pero nunca por sí misma dirimir el fondo del asunto.

Otra cualidad por demás interesante, es que al decretarse o concederse la suspensión, se evita claro esta, que se siga desarrollando un procedimiento o acontecer determinado, empero, los actos de ese procedimiento particularmente ya realizados no se nulifican, esto es, la suspensión no tiene efectos retroactivos.

Suspender es sinónimo de mantener las cosas en el estado que se encontraban al decretarla y no al de restituirlas al que tenían antes de que fuera concedida, es decir, al ser la suspensión una institución de finalidad dilatoria no puede invocarse la misma para obtener los beneficios de la acción restitutoria.

Al conservar las cosas en el estado en que se encuentran la suspensión se convierte inmediatamente en una medida cautelar.

En una discusión más personal que doctrinaria los tratadistas no se ponen de acuerdo en la misión "protectora" de la suspensión, debe estimarse que la misma existe con una estructura muy especial y, en efecto, ese debe ser su espíritu no tan sólo la medida cautelar sino la medida protectora QUE NO HA DE-



DIRIMIR EL FONDO DEL ASUNTO. Esta medida protectora contenida no en función provisionalmente restitutoria -(aunque muchas veces al detener un procedimiento ejecutivo se está procurando al gún beneficio al que se le concede la suspensión)- sino como un acierto constitucional representativo de un Estado de derecho -ágil y dinámico como lo es el mexicano.

Pues bien, las características apuntadas a la "suspensión" son aplicadas particularmente y en su totalidad al caso -"Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución" y -- los extremos de su operancia están descritos en el artículo 144 del Código Tributario Federal, el cual nos indica:

-La suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución sólo procede a instancia de parte-

-Previa exhibición de garantía del interés fiscal-

-Debe exhibirse del recurso o medio de defensa intentado-

-Dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha en que surta los efectos el crédito cuestionado-

-Otorgada la suspensión del procedimiento ejecutivo se detiene hasta resolverse en definitiva la eficacia del crédito-

#### 4.6 EL JUICIO FISCAL DE NULIDAD

La existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, constituye una de las grandes inovaciones de este siglo, en materia de impartición de justicia. Su evolución fué muy discutida, e inclusive, cuestionada.

A medida en que se advertía la presencia de controversias que no encuadraban ni en la materia penal, ni en la materia civil, se comprendió la necesidad del establecimiento de un Tribunal con jurisdicción y competencia en materia administrativa.

El primer problema que surgió, fué de índole constitucional, pues en ninguna de las constituciones dictadas a lo largo de la historia, ni en la de 1917, se tutelaba la posibilidad de resolver y ventilar asuntos de orden administrativo, en un Tribunal que compartiera de esa esencia.

No debemos olvidar, que aunado al problema de falta de disposición constitucional para la creación de un Tribunal de carácter administrativo, ha pesado mucho la Tesis Vallarta, que sostenía la anticonstitucionalidad de Tribunales Administrativos, por violación a la división de poderes, ya que se reúnen dos poderes en uno; el judicial, y el ejecutivo.

Sin embargo, no todos los criterios pueden ser eternos, el derecho es dinámico y gracias a ello, se expidió el 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, que permite la crea---

ción del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha sido definido -- tradicionalmente, como un Tribunal formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional. Esta calificación, debe estimarse corta en su apreciación, toda vez, que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal Administrativo si, pero de justicia delegada y no de justicia retenida, con absoluta autonomía para intervenir en los asuntos que ahí se ventilan, pudiendo en consecuencia declarar la nulidad de los mismos pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, pues para hacer efectiva una resolución el Tribunal Fiscal de la Federación, es menester acudir al Juicio de Amparo.

Debe estimarse que aún pesan sobre el Tribunal Fiscal de la Federación, vicios ancestrales, pues debe considerarse -- que de igual forma que existen Tribunales Civiles y Penales, -- pueden existir los Administrativos. LA FORMULA ES MUY SENCILLA, DAR CABIDA A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS COMO PARTES INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL, PARA SUPERAR LAS VIEJAS CONTRADICCIONES Y DAR EN CONSECUENCIA PODER DE IMPERIO A LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El momento es propicio, pues aunque muy tarde, ya fué -- adicionado el artículo 104 constitucional (decreto del 16 de diciembre de 1946), y en su segundo párrafo se visualiza a los -- Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

### JUICIO DE NULIDAD

El Juicio de Nulidad que se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es procedente contra las resoluciones dictadas por autoridades administrativas y que causan agravio al particular, o bien, que la autoridad administrativa, intervenga en juicio para solicitar la nulidad de una resolución que la misma haya dictado.

Los requisitos genéricos de procedibilidad, se encuentran dispuestos en el tenor del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y de manera específica debemos apuntar, que cuando se promueve en contra de una resolución administrativa, la misma ha de ser definitiva; personal, - causar agravio directo, constar por escrito, (salvo los casos de negativa ficta).

La trascendencia que tiene el Juicio Fiscal de Nulidad, para el estudio que se propone, es decir, los medios de defensa relacionados con el Procedimiento Administrativo de Ejecución, - es de suma importancia, en función de que el actor tiene que ser cuidadoso de la siguiente regla:

a).- Puede ocurrir, que la resolución sea definitiva y que ponga fin a la instancia oficiosa, por tratarse del agotamiento de un recurso optativo.

b).- Puede ser, que la resolución definitiva ponga fin a la fase oficiosa por resolver un Recurso Administrativo, de carácter obligatorio.

Para los efectos de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, como consecuencia de utilizar los recursos establecidos como vías alternas en contra del Procedimiento Administrativo de Ejecución, son operantes las reglas anteriormente especificadas ya que, por una parte el agotamiento del Recurso de Revocación es optativo, y por otro lado, el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución es de carácter independiente y autónomo. Con los anteriores datos, puede surgir una tercer alternativa:

c).- Que se acuda en forma directa ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra del fincamiento de la obligación que se considera improcedente, sin el agotamiento previo de los Recursos de Revocación o de Oposición.

#### SUSSTANCIACION DEL JUICIO DE NULIDAD

El Juicio de Nulidad, se inicia con la presentación de la demanda, situación que debe acontecer dentro de los 45 días siguientes al en que surta sus efectos la notificación del acto impugnado. Admitida la demanda, se corre traslado a la autoridad demandada, para que la misma conteste la demanda intentada; esto debe ocurrir dentro de los 45 días siguientes a aquél en --

que surta sus efectos el emplazamiento. Diez días después de -- que se haya contestado la demanda y ya se hayan desahogado las -- pruebas y practicado las diligencias necesarias, y se hayan re- -- suelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento, se -- comunica a las partes que tienen cinco días para formular alega -- tos; presentados que sean o vencido el término, se cierra la -- instrucción y a partir de ese momento hay 45 días para pronun -- ciar sentencia, por lo cual y dentro de los 30 días siguientes -- al cierre de la instrucción, el Magistrado instructor debe for -- mular el proyecto respectivo.

#### 4.7 EL JUICIO DE GARANTIAS

Al hablarse del juicio de garantías se está tocando uno de los puntos más sensibles del contexto jurídico mexicano, valiente indiscutible, equilibrante de justicia y legalidad, colosal institución de profundo respeto y acatamiento en nuestro devenir histórico, justa de la balanza, templo de la fe y la esperanza.

Absolutamente todo calificativo es inicuo para describir la magnificencia del juicio de amparo, producto de la inteligencia que se adelantó en su tiempo.

En cuanto a quién es el precursor del juicio de garantías, existe una diversidad de opiniones que convergen en dos personas: Don Manuel Crescencio Rejón y Don Mariano Otero, el primero tuvo el acierto de la estructuración jurídica de su Estado natal Yucatán, en donde se sentaron las bases del juicio de amparo (1842). En tanto que al segundo se le reconoce el mérito de incluir preceptos correspondientes a la preservación -- constitucional de los derechos de los particulares (Juicio de Amparo), precisamente a nivel Federal, al incluirse en el Acta de Reforma de 1847, trasladándose en el tiempo, las aportaciones de los eméritos juristas para quedar estampados tanto en la Constitución de 1857 como la Constitución vigente.

De acuerdo a un enfoque pragmático, la cuestión obligada al analizarse el juicio de amparo, es saber si al mismo se -

acude como un recurso, o bien, como un juicio plenamente dicho. Esta cuestión presenta un estudio interesante, pues se sobreentiende que con la utilización de un recurso en su sentido estricto, el particular acude a otra autoridad generalmente de mayor jerarquía, para que revise lo actuado por la autoridad del conocimiento, motivándose con ésto la instauración de una segunda o tercera instancia en su caso, y debe resaltarse, que la finalidad de que el superior jerárquico revise la resolución o proveído combatido, es para que la misma se modifique, se revoque o se confirme, situación esta última que indiscutiblemente constituye un sistema de control de legalidad.

Siguiendo con la exposición que se maneja, tenemos que el amparo directo o uni-instancial coincide en su esencia con el recurso de casación, situación que se confirma con lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales que a la letra dice:

"El juicio de amparo directo se promoverá en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según el caso, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional y las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y procede contra sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Judiciales o Administrativos, y contra los laudos pronunciados por Tribunales del Trabajo, por violaciones a las leyes del procedimiento cometidos durante la secuela del mismo, siempre que afecten a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o laudo".



Debe destacarse que interpretando el artículo en cuestión, las decisiones que en su caso emitan los altos Tribunales de la Federación pueden invalidar la resolución impugnada por contravenirse la garantía de legalidad ya sea por violaciones in-procedendo que afecte el fallo recurrido por violaciones in-judicatio de la propia resolución en contra de la que se pide amparo.

Las anteriores reflexiones en primera instancia nos llevarían a pensar que el juicio de amparo directo puede equipararse a un recurso por su control de legalidad, empero, el control de legalidad no es en si misma una finalidad del amparo, sino el de servir como un instrumento de control de la constitucionalidad de los actos que son sometidos al juicio constitucional, y si de dicho exámen se deriva la modificación o alteración de una resolución, debe interpretarse que tal actitud es consecuencia del control de constitucionalidad que implica el juicio de garantía, aunque implícitamente incluya un control de legalidad.

Podemos concluir que el juicio de amparo constituye un medio extraordinario de defensa de los derechos de los particulares y que tanto la Carta Magna como la Ley Secundaria le reconoce la característica de ser un "juicio" tanto en su tramitación como su teleología.

El juicio de amparo constituye una alternativa para el particular que ve afectados sus derechos por algún acto del Procedimiento Administrativo de Ejecución, o bien, que la afecta--

ción sea resultante de alguna violación con trascendencia constitucional derivado de la tramitación de las instancias legales que inicialmente haya promovido el quejoso. Debe apuntarse de manera anticipada que el particular que acuda al juicio de amparo deberá tomar especial consideración de las características propias del caso, para de esta manera utilizar el juicio de garantías en forma correcta y adecuada.

Indiscutiblemente el quejoso y para los efectos de que prospere su demanda constitucional, deberá ser respetuoso de los principios básicos que se exigen legalmente al plantearse un juicio de amparo.

Como premisa inicial, el juicio de amparo procederá únicamente a instancia o motivación de la parte afectada, lo anterior se corrobora de la lectura del artículo 4 de la Ley de Amparo en relación con la fracción I del artículo 107 constitucional, de ambos supuestos jurídicos se infiere:

"El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama..."

Debe destacarse, sin embargo, que en casos excepcionales y sobre todo en los que se imponga la privación ilegal de la libertad, la incomunicación o la aplicación de penas inusitadas y trascendentales; podrá solicitarse el amparo por terceras personas, en la inteligencia de que posterior a la solicitud de amparo el quejoso deberá continuar con la secuela del procedimiento.

Para que proceda el juicio de amparo debe existir un agravio personal y directo. Entendiéndose por agravio en su acepción más amplia, el perjuicio o menoscabo ocasionado por alguna autoridad y que dicho daño viola alguna de las garantías constitucionales establecidas en la Carta Magna para el particular, esto quiere decir, que la autoridad invade la esfera jurídica de los derechos públicos subjetivos del particular, causándole un daño cuya trascendencia puede ser de carácter legal, moral, patrimonial o económica, sin tener el soporte normativo que autorice el despliegue de los actos o resoluciones de la actividad autoritaria realizada, o bien, cuando el acto no se ajusta a las disposiciones o procedimientos legales al caso aplicables.

El concepto de agravio y su estimación es de suma importancia en materia de amparo, ya que por efecto del mismo se acredita el interés jurídico del quejoso. De esta manera el quejoso en el juicio constitucional tendrá interés jurídico en la medida en que acredite los extremos del o los agravios que invoque.

Es precisamente el particular el que en primer momento reflexiona sobre la calificación de un acto que a su juicio le puede causar agravio, dicha consideración la ha de someter al buen criterio de las Autoridades Federales para que los mismos juzguen sobre la real existencia del interés directo (agravio)

e inmediato, que haga posible la instauración y secuela del -- juicio constitucional.

Genéricamente podemos establecer que cuando se carece de interés jurídico al promoverse el amparo, se acarrea como consecuencia inmediata que la demanda de garantías sea desechada sin estudiarse el fondo del asunto.

Otro de los principios básicos de inminente trascendencia en el juicio de amparo, es el de la DEFINITIVIDAD de los actos que son sometidos al estudio de los órganos judiciales de la Federación.

El principio de definitividad, se traduce en la obligación que tiene el particular de agotar los medios de impugnación que establecen los ordenamientos legales respectivos, en forma previa a la solicitud de amparo. Evidentemente esos medios de impugnación deben tener relación directa con el acto a impugnar.

Tal requisito se explica en atención a que el espíritu del juicio constitucional, lo eleva a la característica de ser un medio extraordinario en la defensa de los derechos de los gobernados, por ende, sólo se acude a él en forma eventual, y es menester se hayan agotado las competencias y jurisdicciones que impongan las leyes secundarias.

Si se apunta que el gobernado antes de la instauración del juicio de garantías debe acudir en defensa de sus derechos a los recursos ordinarios, evidentemente tal afirmación revierte la necesaria existencia legal del RECURSO, mismo que en forma obligada debe aglutinar perfectamente al acto que se pretende impugnar, lo que la doctrina moderna llama relación de directa idoneidad.

Para confirmar el criterio anteriormente vertido, se transcribe una tesis jurisprudencial que al caso se relaciona:

"Por no haberse agotado recursos, el juicio de amparo sólo puede declararse improcedente si resulta indudable, de los términos de la ley que esos recursos se establecieron para combatir actos de idéntica naturaleza que los reclamados, y no únicamente para combatir actos que tienen con éstos ciertas semejanzas o que provienen de la misma autoridad." (65)

Independientemente de la relación directa idoneidad o relación de función directa, para que se cumpla con el principio de definitividad la propia ley debe exigir su agotamiento de manera indubitable, pues dicho principio no es violado cuando de la exposición normativa del recurso se desprenda la probabilidad de que su agotamiento sea optativo.

---

(65) Informe correspondiente al año 1947, Segunda Sala, Tomo XCVI.

Al respecto nuestro más alto Tribunal ha sostenido:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PLURALIDAD DE.- Aunque la Suprema Corte de Justicia ha sen tado jurisprudencia en el sentido de que el juicio de amparo no procede contra ac tos que no sean definitivos, también ha re suelto en numerosas ocasiones, que dicha jurisprudencia no tiene aplicación cuando la ley señala dos vías para reclamar con tra un acto administrativo, la administra tiva y la judicial, y ya se ha hecho uso de la primera, porque aún cuando procedie ra también la segunda, habiéndose ya estu diado y discutido el acto que se reputa at entorio y oído al quejoso en defensa, se ria innecesario exigirle la prosecución de un segundo procedimiento, sin beneficio pa ra parte alguna de las interesadas, y sí con notable perjuicio para las mismas, por la demora para obtener otra resolución de finitiva en otro procedimiento pero sobre la misma cuestión ya resuelta en un proce dimiento optativo." (66)

Debe destacarse que como excepción al principio de defi nitividad, se encuentra el hecho de que la Ley Secundaria no fi je el recurso propiamente dicho para impugnar un acto, sino que se acuda a él por mero trámite. Sobre este particular, el gober nado puede intentar el amparo en forma directa, pero es necesario que espere a que se resuelva dicho trámite intentado para que el mismo tenga el carácter de resolución definitiva, salvo el caso en que se violen garantías individuales.

---

(66) JURISPRUDENCIA 508.- (Quinta Epoca), Segunda SALA, Tercera Parte, Apéndice 1917-1975.

Otra excepción al principio de definitividad se presenta cuando en el acto que se impugna no se citan fundamentos legales ni exposición de motivos, pues lo anterior constituye indudablemente una violación directa de garantías individuales - lo que permite acudir en vía de amparo sin necesidad del agotamiento del recurso ordinario.

Otra excepción al principio de definitividad lo constituye el hecho de que la Ley Secundaria en donde se contiene el recurso administrativo, exija mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión o si en el recurso en cuestión no se contienen elementos y datos suficientes para suspender la ejecución inminente del acto.

Asimismo es una excepción de especial trascendencia al principio de definitividad cuando como resultado de algún procedimiento o instancia legal en materia administrativa resultan afectados los derechos de terceros extraños a la litis originalmente planteada por el recurrente, por lo que en dicho caso estos terceros pueden acudir en forma directa en demanda -- del amparo.

El quejoso en la demanda de amparo ha de ser respetuoso del principio de definitividad, y sobre todo en la materia administrativa en donde prácticamente es inoperante la suplencia de la deficiencia de la queja por la aplicación del principio de estricto derecho, que exige al juzgador sólo examinar y resolver sobre los conceptos de violación que le son expues-

tos por el quejoso en su demanda de garantías sin poder extender su estudio a cuestiones no planteadas; aunque indudablemente se intuya que pueden existir violaciones diversas a las --- planteadas.

El Juicio de Amparo se clasifica en Directo e Indirecto, la procedencia de uno y otro depende de la naturaleza del acto que se reclama:

#### AMPARO INDIRECTO

En materia fiscal procede:

1.- Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al particular.

2.- Contra actos de autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías.

3.- Contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación diferentes de la sentencia definitiva, es decir, contra cualquier resolución interlocutoria o de trámite del Juicio de Nulidad.

#### AMPARO DIRECTO

El Amparo Directo en materia fiscal procede contra sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación, situación de reciente aplicación, ya que anteriormente las sentencias eran estimadas como simples actos administrativos impugnables sólo en vía de Amparo Indirecto.



SUBSTANCIACION DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

1.- Casos en los que procede.- Art. 114 L. A.

2.- Reglas procesales.

a) Demanda;

b) Suspensión del acto reclamado;

c) Informes justificados;

d) Audiencia Constitucional y Sentencia. Artículos -  
116, 120, 122, 124, 125, 130, 131, 132, 135, 141, 145, 146, 147,  
149, 151 y 155 L. A.

3.- Revisión ante la Suprema Corte de Justicia y Tribuna  
les Colegiados de Circuito.

a) Competencia del pleno.- Arts. 84 y 85 L. A., en -  
relación al Art. 11 L.O.P.J.

b) Competencia de la Sala Administrativa.- Art. 84 -  
L. A., en relación al Art. 25 L.O.P.J.

c) Substanciación y Sentencia.- Arts. 88, 89, 90 y -  
91 L. A.

SUBSTANCIACION DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO

1.- Competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito  
y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Art. 158 L. A.,  
en relación Arts. 25, fracciones II y III, y 7o. Bis L.O.P.J.

2.- Reglas Procesales:

- a) Demanda.- Arts. 166, 167 y 169 L. A.
- b) Suspensión del acto reclamado.- Art. 170 L. A.
- c) Estudio del asunto y proyecto de sentencia.- ---  
Arts. 177, 178, 179, 180, 181, 182 y 184 L. A.
- d) Audiencia y sentencia.- Arts. 185, 186, 187 y --  
188 L. A.
- e) Efectos de sentencia.- Art. 190 L. A.

Con los datos apuntados, se puede especificar como se ha de llegar al amparo, por virtud de la realización de un Procedimiento Administrativo de Ejecución.

1.- Si existen violaciones directas a Garantías Individuales con la iniciación del Procedimiento Administrativo de Ejecución, se puede acudir en vía de Amparo Indirecto o agotar el principio de definitividad.

2.- Si se decide el agotamiento de los medios de defensa se pueden intentar los Recursos de Revocación y Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

3.- Se puede utilizar el Juicio de Nulidad y en forma directa, en contra de la procedencia de la liquidación del crédito.

4.- En contra de la resolución de los Recursos Administrativos es procedente el Juicio Fiscal de Nulidad.

5.- En contra de las resoluciones interlocutorias que se dicten en el Juicio de Nulidad, es procedente el Amparo Indirecto.

6.- En contra de la resolución definitiva que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, es procedente el Juicio de Amparo Directo.

Los efectos de las sentencias de amparo dependerán de los agravios que se hayan expresado, en virtud de los mismos el amparo verificará un efecto restitutorio.

#### 4.8 RECURSO DE OPOSICION EN EL ESTADO DE MEXICO

El Estado de México es la Entidad Federativa de mayor importancia económica en el país, según estadísticas de 1985, en su Territorio se encuentra ubicada la cuarta parte del potencial industrial de la Nación. (67)

---

(67) Resumen de Estadísticas Financieras en el Estado de México, año 1985. Pág. 98.

El auge económico del Estado provoca un alto porcentaje de recaudación Fiscal, situación esta última que lógicamente -- acarrea innumerables relaciones jurídicas entre las Autoridades Administrativas y los particulares.

Ahora bien, en el desarrollo de la relación jurídica--- tributaria pueden ser afectados los derechos del sujeto pasivo, (concretamente al desplegarse los actos del Procedimiento Administrativo de Ejecución) debiéndose examinar las disposiciones-normativas al caso aplicables, para hacer valer el medio de defensa idóneo.

Pues bien, el artículo 167 del Código Fiscal vigente para el Estado de México, contempla el llamado "Recurso Administrativo de Reconsideración", el que puede ser utilizado en contra de:

- a) . Resoluciones de las Autoridades Fiscales que determinen créditos fiscales.
- b) . Resoluciones de las Autoridades Fiscales que apliquen sanciones.
- c) . Resoluciones de las Autoridades Fiscales que causen agravio en materia fiscal distinto de los anteriores.

Por su parte el Código Fiscal Municipal en su artículo-163 establece el llamado "Recurso Administrativo" que procede -

bajo las mismas hipótesis descritas en los incisos antes apuntados, con la salvedad obvia de tratarse en este caso, de resoluciones emitidas por Autoridades Fiscales Municipales.

Es válido estimar que en ambos ordenamientos legales enunciado "resoluciones que causen agravio en Materia Fiscal distinto de los anteriores" se queda corto para incluir aspectos relativos a la procedibilidad del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, por lo que sería conveniente pensar en alguna de las siguientes alternativas:

PRIMERA.- El Código Fiscal del Estado de México y el Código Fiscal Municipal, deberían establecer el Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, como un medio de defensa autónomo e independiente en el cual y de igual manera que en el Código Fiscal de la Federación se pudieran hacer valer tanto cuestiones sustantivas que afectan la existencia del crédito, así como aspectos adjetivos derivados de la inobservancia de las reglas fijadas para la tramitación del Procedimiento Administrativo de Ejecución cuando por virtud de dichas violaciones se afectan los intereses del ejecutado.

SEGUNDO.- Que prevaleciendo el "Recurso Administrativo" se le incluyen tanto a nivel Estatal como Municipal un apartado específico que fijará las bases necesarias para la correcta impugnación de los actos del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

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

### CAPITULO I

- 1.- Si aceptamos que la necesidad de convivir, provocó la instauración del Derecho, debemos reconocer que fué indispensable el planteamiento de normas que regularan la conducta de los agremiados, así como la forma de restablecer el orden, generándose así, la posibilidad de reclamar y la -- forma de hacerlo, actividades que desencadenaron en el devenir de las leyes, las figuras jurídicas del proceso y -- del procedimiento.
- 2.- Las Instituciones jurídicas del proceso y del procedimiento no son contradictorias sino complementarias; mediante el proceso se logra cumplir con la función jurisdiccional, a través del procedimiento se logra el desarrollo del proceso.
- 3.- El proceso representa una pluralidad de relaciones principales, en ellas, las partes que intervienen y por virtud de su actividad, describen una estela de relaciones jurídicas; luego entonces, el procedimiento comprenderá cada particular acto que integra la actividad de las partes dentro del juicio.
- 4.- Gracias al procedimiento administrativo se dá vida a la -- Función Administrativa, pues de él nacen todos los actos administrativos que se registran en nuestra actividad cotidiana frente a las entidades Gubernamentales.

### CAPITULO II

- 5.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- utiliza la palabra "Poder" para designar cualidades específicas de su forma de organización, o bien, para señalar --

actividades innatas del Estado, el Poder Tributario constituye la reglamentación específica que se crea por virtud de la relación jurídica tributaria entre el Estado y el particular; relación que representa la ideología política de nuestra Nación.

6.- El fundamento constitucional del Poder Tributario y de las relaciones que de él emanan, se encuentra en la fracción IV del artículo 31 de la Ley Fundamental, de su estudio se aprecia:

- a) Se establece la obligación de contribuir a los gastos públicos.
- b) La Federación, los Estados y Municipios tienen derecho a percibir tributo, tomando en consideración la residencia.
- c) Las contribuciones deben establecerse por medio de leyes.
- d) Los ingresos deben destinarse al gasto público.
- e) La forma para el establecimiento de las contribuciones debe ser proporcional y equitativa.

7.- La Constitución debe ampliar el concepto de los sujetos pasivos en la relación jurídico-tributaria, no tan sólo a los mexicanos sino a quien realice las situaciones de hecho plasmadas en las Leyes Fiscales.

8.- Sería ideal que la Constitución remita al Código Fiscal de la Federación, para establecer las bases de la residencia de los sujetos pasivos.

- 9.- La fracción IV del artículo 31 constitucional debe incluir al Procedimiento Administrativo de Ejecución para lograr el cobro de las contribuciones debidas y no enteradas.
- 10.- Se propone reforma a la fracción IV del artículo 31 constitucional, para que la misma quede en los siguientes términos:

"ARTICULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:  
 IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como el Estado y Municipio en que residen de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.  
 Esta obligación comprende a todo aquél que realice las situaciones de hecho previstas en las Leyes Fiscales respectivas.  
 Para fijar la residencia de los contribuyentes, se estará lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación".

- 11.- Toda relación jurídica persigue una finalidad, la relación jurídico-tributaria no es la excepción, persigue la obtención de ingresos para destinarlos al gasto público, luego entonces, el Estado adquiere una responsabilidad, buscar la aplicación del gasto público en un marco democrático, procurando en todo momento el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, para de esta manera salvaguardar nuestra independencia económica y garantizar nuestra independencia financiera.
- 12.- Los límites del Poder Tributario, se contienen en las exigencias de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, ambos vocablos no forman un concepto unívoco, la equidad mira esencialmente a la generalidad de la obligación, en tanto que la proporcionalidad es la parte económica de la contribución, por lo tanto, cumpliendo la contribución con los elementos de generalidad y abstracción, no podrá demostrarse su inconstitucionalidad por inequidad de las mismas.



- 13.- Los Tribunales Federales, son competentes para conocer sobre cuestiones relativas a las contribuciones, su intervención se justifica de la característica que tiene el Juicio de Amparo de ser un instrumento de control de la constitucionalidad.
- 14.- La Seguridad Social es una garantía constitucional, que se hace efectiva a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual comparte las siguientes características:
- a) Régimen jurídico propio.
  - b) Autonomía Administrativa.
  - c) Patrimonio exclusivo.
  - d) Ser un organismo fiscal autónomo.

Consecuentemente, no obstante de tratarse de un organismo público descentralizado, también puede utilizar el Procedimiento Administrativo de Ejecución cuando la contribución no es enterada oportunamente.

- 15.- No obstante de que el artículo 123 fracción XXIX contiene disposiciones relativas a la seguridad social. El fundamento constitucional de las contribuciones de seguridad social deben marcarse en la fracción IV del artículo 31 del Pacto Federal.

### CAPITULO III

- 16.- Las características del Procedimiento Administrativo de Ejecución son:
- a) Pluralidad de actos con un valor igualitario cada uno de ellos.
  - b) Actos concatenados de modo tal que con la concurrencia de todos, aunque en etapas procedimentales diversas, produce el efecto jurídico deseado (satisfacción del crédito fiscal).

- c) Encadenamiento, pues existe un orden sucesivo para cada acto a partir del Mandamiento de Ejecución, existiendo por ello un vínculo de causalidad entre sí, de tal modo que cada acto supone la existencia del anterior y el último supone al grupo entero.
- d) El Procedimiento Administrativo de Ejecución no se encuentra tipificado en la Constitución, existiendo diversidad de leyes secundarias que de una manera u otra contienen disposiciones que se refieren a su utilización.

17.- Son cuatro los presupuestos del Procedimiento Administrativo de Ejecución:

- a) Realización del hecho imponible que desarrolla el hecho generador.
- b) El incumplimiento.
- c) Mandamiento de Ejecución fundado y motivado.
- d) Requerimiento de pago.

18.- Respecto de las modificaciones que establece el Código Fiscal de la Federación vigente en materia del Procedimiento Administrativo de Ejecución, operaron cambios tendientes a:

- a) Buscar con mayor rapidez la captación del ingreso.
- b) Establecer un sistema de recaudación rígido.
- c) Otorgar facultades más amplias a las autoridades administrativas en el desarrollo del Procedimiento Administrativo de Ejecución, principalmente en las diligencias de requerimiento de pago y secuestro administrativo.

## CAPITULO IV

- 19.- El Recurso Administrativo constituye un medio ordinario de defensa para que el particular que se ve afectado por un acto o resolución administrativa, acuda en impugnación de la misma ante la autoridad que la dictó, el superior jerárquico u otro organismo administrativo, con la finalidad de que el acto que se combate sea revocado, anulado o modificado. Se debe destacar que doctrinariamente se cuestionan los beneficios que pueda reportar el Recurso Administrativo, en virtud de que va en contra de la esencia del debate, ya que, una sólo autoridad reviste la característica de ser juez y parte, por tal motivo, el planteamiento contencioso administrativo debe formularse ante los Tribunales Administrativos. Lo que permitiría mayor rapidez en la solución del conflicto, siempre y cuando se eliminara la obligación (principio de definitividad) del agotamiento previo del Recurso Administrativo.
- 20.- El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución es un medio ordinario de defensa, dispuesto expresamente en la ley, para que el particular en instancia o trámite dirigido ante la propia oficina exactora pueda objetar los extremos de una ejecución inminente, mediante el planteamiento de agravios que por su naturaleza dejan sin efectos el crédito fincado.
- 21.- Para la procedencia del Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, es necesario que se verifiquen alguno de los tres supuestos que establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 118.
- a) Que el crédito se haya extinguido o su monto real es inferior al exigido.
  - b) Que el Procedimiento Administrativo no se ajustó a la Ley.

c) Se afecten intereses jurídicos de terceros.

- 22.- El Código Fiscal de la Federación vigente, suprimió el Recurso de Oposición tercero y reclamación de preferencia -- que establecía el Código abrogado, sin embargo, este último ordenamiento utilizaba mejor técnica jurídica al permitir vías expresas de procedibilidad para los terceros que eran extraños a la relación existente entre la autoridad administrativa y el ejecutado.
- 23.- El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución es *suigeneris*, ya que, su tramitación es autónoma e independiente de cualquier otro medio de defensa que este planteado, siempre y cuando no se trate de créditos conexos.
- 24.- Aunque el artículo 126 del Código Fiscal de la Federación, establece que el Recurso de Oposición únicamente puede hacerse valer ante la oficina ejecutora, debe extenderse su oportunidad de conocimiento para la autoridad emisora, --- afirmación que se basa en la posibilidad de hacer alegaciones tendientes a demostrar que un crédito sea extinguido (prescripción, caducidad, pago, condonación, compensación, etc.), pues en la práctica ocurre que la oficina ejecutora tratándose de violaciones de fondo, turna el expediente a la oficina o autoridad emisora. Con el reconocimiento expreso que se incluyera en la ley la posibilidad de hacer valer este recurso ante la propia autoridad emisora, se -- simplificaría el trámite.
- 25.- Antes del agotamiento del Juicio de Amparo, y cuando el -- particular ha utilizado los medios ordinarios de defensa, - en su fase oficiosa, debe acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y dentro del Juicio Fiscal de Nulidad, a demandar la nulidad de la resolución dictada en el expediente administrativo correspondiente.

26.- La procedencia del amparo en materia fiscal dependerá de -  
la naturaleza del acto que se reclama.

Procede el Amparo Indirecto:

- a) Contra leyes que por su sólo expedición causen perjuicio al particular.
- b) Contra actos de autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías individuales.
- c) Contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación diferentes de la sentencia definitiva, es decir, contra -- cualquier resolución interlocutoria o de trámite en el Juicio Fiscal de Nulidad.

Procede el Amparo Directo:

- a) Contra sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de - la Federación.

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

- Alessandri.- Diritto Civile. (Derecho Civil), Págs. 142 y ss., - traducción Santia Sentfes, Bs. As., 1965.
- Alsina, Hugo.- Derecho Prodesal, Parte General, Págs. 421 y ss., Editorial Depalma, Segunda Edición, Bs. As., 1963.
- Benvenuto Griziotti.- Principios de la Ciencia de las Finanzas,- Pág. 57, traducción Editorial Depalma, Bs. As., 1963.
- Bonnetcase, Juliane.- Introducción al Estudio del Derecho, traducción José M. Cajica, Págs. 49 y 55, Editorial Cajica, México, -- 1978.
- Briseño Sierra, Humberto.- Derecho Procesal, Vol. III, Pág. 14,- Editorial Trillas, México, 1979.
- Burgoa, Ignacio.- El Juicio de Amparo, Pág. 702, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.
- Calamandrei.- Tratado de Derecho Civil, Pág. 308 y ss., Editorial Depalma, México, 1958.
- Camiruaga.- Dogmática del Derecho Civil, Pág. 87, Editorial Trillas, México. 1979.
- Carnelutti.- Como se Hace un Proceso, traducción por Santiago Sentfes y Mariano Ayerra Rendín, Págs. 26 y ss., Bs. As., 1969.
- Carnelutti.- El Sistema. Tomo II, Cit. Pág. 160, traducción Editorial Depalma, Bs. As., 1963.
- Carnelutti.- Instituciones del Nuevo Proceso Civil Italiano, Pág. 15, traducción Jaime Guasp, Barcelona España, 1942.

Carnelutti.- El Sistema, Tomo I, Pág. 61, traducción Jaime Guasp, Barcelona España, 1942.

Couture, Eduardo J.- Fundamentos del Derecho Procesal Civil, -- Págs. 127 y 128, Editorial Depalma, Bs. As., 1978.

Couture.- Derecho Civil, Pág. 71, Editorial Depalma, Bs. As., -- 1963.

Chiovenda.- Ensayos de la Doctrina Civil, Vol. III, Pág. 329, -- traducción Editorial Depalma, Bs. As., 1969.

Chiovenda.- Instituciones de Derecho Civil, Pág. 98, Editorial - Porrúa, Bs. As., 1962.

Dino Jarach.- El Hecho Imponible.- Pág. 63, Revista de Jurisprudencia Argentina, Bs. As., 1947.

Eduardo Pallares.- Derecho Procesal Civil, Págs. 98 y ss., Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1978.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IV, Pág. 704.

Encinas, Diego de.- Cedulaario Indiano, Libro Segundo, Folio 156, Editorial Cultura Hispánica, Madrid España, 1945.

Florian.- Elementos de Derecho Procesal Penal, Pág. 14, Editorial Depalma, Bs., As., 1968.

Foronge, Carlos G.- Derecho Financiero, Vol. V, Págs. 107 y ss., Editorial Depalma, Bs. As., 1965.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Págs., 57 y ss., Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1979.

Fraga, Gabino.- Ob. Cit. Pág. 165.

Francisco de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano, Págs. 388 y ss., Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1973.

González Bustamante, Juan José.- Derecho Procesal Penal, Pág. 66 y ss., Editorial Porrúa, México, 1978.

González Pérez, J..- Derecho Procesal Administrativo. Pág. 54, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1977.

González Pérez, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo, Vol. III, Segunda Edición, Págs. 325 y ss., Editorial Porrúa, México, 1968.

Giuliani Fonrouge, Carlos M.- Derecho Financiero, Vol. II, Pág. 690, Editorial Depalma, Bs. As., 1962.

Herrera Cuervo, Armando.- La Situación del Deudor Fiscal Dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución, Tribunal Fiscal de la Federación, Pág. 727, México, 1982.

Iglesias, Juan.- Derecho Romano, Pág. 194, Ediciones Ariel, México, 1978.

Kelsen, H.- Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado, Pág. 105, Editorial Trillas, México, 1977.

Lira.- El Derecho Civil, Pág. 243, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 1975.

Menéndez y Vidal.- El Derecho Civil, (Dogmática), Pág. 105, Editorial Depalma, Bs. As., 1961.

Merkel, H.- Juris Encyclopadie.- (Enciclopedia Jurídica), Págs. 21 y ss., traducción Editorial Depalma, Bs. As., 1982.



Messina.- Interpretazione dei Contratti.- (La Interpretación de los Contratos), Págs. 227 y ss., Bs. As., 1965, traducción Editorial Depalma.

Miguel Valdés Villarreal.- Principios Constitucionales que Regulan los Impuestos, Publicaciones de la U.N.A.M., Pág. 34, México, 1972.

Montanelli, Indro.- Historia de los Griegos., Historia de Roma, capítulo II, Pág. 625, Editorial El Arca de Papel, México, --- 1973.

Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo, Pág. - 159, Editorial Porrúa, México, 1959.

Pallares, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil, Pág. 681, Editorial Porrúa, México, 1978.

Petit, Eugene.- Tratado Elemental de Derecho Romano. No. 714, - Sec. I De las Acciones de la Ley., Pág. 617, traducido por José Ferrandez González, Editora Nacional, Novena Edición, 1976.

Posada, Carlos.- Los Seguros Sociales Obligatorios en España, - Pág. 15, Primera Edición, Editorial Toledo, Barcelona España.

Recanséns Siches.- Filosofía del Derecho, Págs. 70 y ss., Editorial Universitaria, México, 1978.

Revista di Diritto Processuale Civile. Roma, traducción Santiago Senties y Mariano Ayerra Rendín, Pág. 187, Bs. As.

Revista de Derecho Procesal, Año X, Primera Parte, Pág. 1, Editorial Jurídica, Bs. As., 1973.

Resumen de Estadísticas Financieras en el Estado de México, año 1985, Pág. 98, Biblioteca de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

Rivera Pérez Campos, José.- La Equidad y Proporcionalidad de los Impuestos, 45 años del Tribunal Fiscal de la Federación, -- Pág. 475, México, 1982.

Rocco, Ugo.- Trattato di Diritto Processuale Civile (Tratado de Derecho Procesal Civil), Págs. 12 y ss., traducción Santiago Senties y Mariano Ayerra Rendín, Bs. As. 1959.

Rocco, Ugo.- Ob. Cit. Pág. 20.

Rocco, Alfredo.- Síntezas Civiles. (La Sentencia Civil), Págs. 24, 25 y ss., Italia, traducción Editorial Depalma, 1963.

Roll, Eric.- Historia de las Doctrinas Económicas, Fondo de Cultura Económica, Pág. 144, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Vanni I.- Lezioni Di Filosofia di Diritto (Lecciones de Filosofía del Derecho), Pág. 127, traducción Editorial Depalma, Italia, 1938.

Xifra Heras, Jorge.- Curso de Derecho Constitucional, Tomo I, - Págs. 334 y ss., Editorial Trillas, Segunda Edición, México, -- 1972.

## J U R I S P R U D E N C I A

- (33) Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, Pág. 3819, Rev. 5990/43, R. A. Ma. Soledad M. de Valdés.
  
- (34) Tesis sobresalientes, Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia 1917-1975, Tesis 10, Pág. 62.
  
- (41) Tesis No. 17, Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975. (Actualización Administrativa).
  
- (46) Amparo, Revisión 6390/963, Rafael Añove Valverde, fallado 27 de julio de 1965, 16 votos pleno, 1965, Pág. 122.
  
- (47) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, Pág. 1596, año 1981.
  
- (53) Revisión 178/76.- Aprobada en sesión del 16 de agosto de 1978.  
Revisión 324/75.- Aprobada en sesión del 11 de septiembre de 1978.  
Revisión 388/78.- Aprobada en sesión del 27 de noviembre de 1978.
  
- (54) Revisión 324/75.- Juicio 474/75 Resolución mayoritaria de 8 votos contra 1 de fecha 4 de septiembre de 1978 de la - H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, Po<sub>n</sub>ente Magistrado Lic. Alfonso Cortina G.
  
- (55) Revisión No. 70/74, resuelta el 7 de agosto de 1975, por 12 contra 1.  
R.T.F. año XXXIX, 3er. trimestre de 1975, Pág. 96.
  
- (58) Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, año 1968.

- (62) R. No. 391/74.- Resuelta el 4 de marzo de 1975, por unanimidad.  
Informe de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.
- (63) R. No. 22/74.- Resuelta el 3 de octubre de 1974, por 14-votos.  
Informe de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.
- (65) Informe correspondiente al año 1947, Segunda Sala, Tomo-XCVI.
- (66) JURISPRUDENCIA 508.- (Quinta Epoca), Segunda Sala, Tercera Parte, Apéndice 1917-1975.

## A B R E V I A T U R A S

-L.O.A.P.F.-	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
-I.M.S.S.-	Instituto Mexicano del Seguro-Social.
-I.N.F.O.N.A.V.I.T.-	Instituto del Fondo Nacional - Para la Vivienda de los Traba-jadores.
-L.A.-	Ley de Amparo.
-L.O.P.J.-	Ley Orgánica del Poder Judi---cial.
-C.F.F.-	Código Fiscal de la Federación.
-C.C.D.F.-	Código Civil del Distrito Fede-ral.

## ANOTACIONES

(28) Ver páginas 12, 13, 14 y 16.