

356  
RFD



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**"ARAGON"  
AREA : DERECHO**

**FALLA DE ORIGEN**

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION QUE REALIZA EL  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

**E  
N  
E  
P  
A  
R  
A  
G  
O  
N**  
  
**UNAM**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A:  
MANUEL QUEZADA MOTA**

**SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO. 1995**



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.

Gracias a Dios por darme la oportunidad  
de alcanzar uno de mis más grandes anhelos.

A mis padres:

Con el más profundo agradecimiento:  
por brindarme su apoyo para lograr  
una de las metas más deseadas en mi  
vida, y por enseñarme que su  
objetivo debe estar siempre  
encaminado hacia "la práctica del  
bien y del amor al prójimo".

A mis hermanos:

Que aún en las arduas y difíciles contrariedades, continúe la constancia y el valor necesario para lograr todos los buenos propósitos que por generaciones nos han sido legados, manteniendo esa unión familiar que tanto nos caracteriza y seguir ese camino espiritual del que formamos parte.

A mi esposa Marcela  
y a mi hija Ana Marcela Yazhel:

Con quienes aprendimos que no hay verdadero valor de la vida más que aquel que conduce amar a nuestros semejantes y es la única y real herencia que debemos dejar a las futuras generaciones, siendo necesario descubrir y aflorar esa naturaleza espiritual que llevamos dentro y ello nos permite lograr y obtener todo lo mejor que puede convenir al género humano.

INDICE

Página

INTRODUCCION	I
CAPITULO I. NATURALEZA JURIDICA Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	
1.1 ANTECEDENTES Y CONCEPTOS.	1
1.2 UBICACION DENTRO DEL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.	4
1.3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	6
1.4 INCONSTITUCIONALIDAD, ANALISIS Y CONCEPTO GENERAL.	12
CAPITULO II. MARCO LEGAL DE ACTUACION DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	15
2.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO DE AUTORIDAD.	22
2.2 LA OBLIGACION TRIBUTARIA, CONCEPTO Y CARACTER CONSTITUCIONAL.	26
2.3 FACULTAD DE EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.	34
CAPITULO III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION ESTABLECIDO EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION:	
3.1 FACE INICIAL O DE REQUERIMIENTO:	
a) NACIMIENTO Y DETERMINACION DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.	40
b) REQUERIMIENTO DE PAGO DE LOS CREDITOS FISCALES.	42
3.2 FACE DE EFECTIVIDAD:	
a) DEL EMBARGO PRECAUTORIO.	47
b) DEL PROCEDIMIENTO DE EMBARGO EN GENERAL.	49
c) PROCEDIMIENTO DE SERALAMIENTO DE BIENES PARA EMBARGO.	50
d) BIENES INEMBARGABLES Y SUCEPTIBLES DE EMBARGO.	52
e) AMPLIACION DE EMBARGO.	53
f) SUBSTRACCION DE BIENES EMBARGADOS MEDIANTE EL ROMPIENTO DE CERRADURAS.	54
g) NOMBRAMIENTO DE DEPOSITARIO.	55
h) PROCEDIMIENTO DE LA INTERVENCION.	56

<b>3.3 FACE CONCLUYENTE:</b>	
a) REMATE Y VENTA DE BIENES EMBARGADOS.	58
b) VENTA FUERA DE REMATE.	64
c) APLICACION DEL PRODUCTO DE LA VENTA DE LOS BIENES EMBARGADOS.	65
d) REQUISITOS PARA LA ENAJENACION A PLAZOS DE LOS BIENES EMBARGADOS.	66
e) ADJUDICACION DE LOS BIENES EMBARGADOS.	66
f) GASTOS QUE DERIVAN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	67
3.4 PRESCRIPCION DE LOS CREDITOS FISCALES.	69
3.5 PRELACION Y CONCURSO SOBRE CREDITOS DEL FISCO FEDERAL.	73
3.6 DE LA GARANTIA DEL INTERES FISCAL.	75
<b>CAPITULO IV. INCONSTITUCIONALIDAD D E L PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION QUE LLEVA A CABO EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.</b>	
4.1 REGIMEN JURIDICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.	89
4.2 REGIMEN FISCAL DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.	96
4.3 FACULTAD DE LAS OFICINAS EJECUTORAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	99
<b>CAPITULO V. MEDIOS DE DEFENSA QUE TIENEN LOS PARTICULARES EN CONTRA DE LA ILEGAL APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.</b>	
5.1 RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	107
5.2 JUICIO DE AMPARO.	109
5.3 SUSPENSION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	111
5.4 IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES.	113
CONCLUSIONES.	117
BIBLIOGRAFIA.	121

## INTRODUCCION

Consideramos que el tema que presentamos denominado: "La Inconstitucionalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución que realiza el Instituto Mexicano del Seguro Social se justifica esencialmente, debido a que el responsable del este trabajo de investigación se ha involucrado en forma directa con esa Institución, formando parte como prestador de Servicio Social y, mediante la práctica forense de la carrera de Derecho, en materia fiscal, principalmente.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, institución loable y honorable, mantiene una trascendencia histórica y social, logrando para el desarrollo de sus fines en nuestro país un régimen jurídico normado por su ley y reglamentos, incluyendo su contrato colectivo de trabajo que regula sus relaciones obrero-patronales internas; mas sin embargo, a pesar de ser un organismo administrativo descentralizado de gobierno al aplicar el procedimiento económico-coactivo establecido en la legislación tributaria vigente, como medio necesario para ingresar y lograr obtener las aportaciones que constitucionalmente están obligados a dar los particulares que se encuentran bajo determinadas circunstancias y pueda así realizar sus fines específicos para lo cual fue creado ese Instituto, incurre con la aplicación de dicho procedimiento en la violación fiscal vigente y sale fuera de los lineamientos que marca nuestra Constitución, situación

que desaprobamos contundentemente ya que vivimos en un país sustentado en un Estado y régimen de Derecho en donde sus instituciones deben cumplir las leyes establecidas que conducen su funcionamiento, por lo que es necesario a manera de opinión que será materia de lo que pretendemos probar: ajustar la actuación del Instituto Mexicano del Seguro Social a la legislación fiscal conforme al marco de legalidad establecido en nuestra Constitución Política, manteniendo la protección y respeto de las garantías y derechos de los particulares y que éste estudio sirva como aportación a tomarse en cuenta por el legislador que en un futuro considere el presente Tema.



**CAPITULO I**

**NATURALEZA JURIDICA Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION**

## 1.1 ANTECEDENTES Y CONCEPTO

El Derecho Administrativo como el Derecho Fiscal forman un sistema legal dirigidos a la realización de los fines públicos, este sistema de normas ordenadoras tienen como características la de ser coactivas.

La función económica-coactiva o cobro de los impuestos, tributos etc., parte de un proceso de desarrollo de las instituciones de gobierno, desde la época de los grandes señores feudales y la era de las Declaraciones de los Derechos del Hombre, esa actividad se realizaba por distintas autoridades encomendadas a obtener de los particulares lo que el poder público exigía, en algunas ocasiones en especie, pero siempre con el carácter económico.

Genéricamente se denominó "fisco" a toda la organización encargada del cobro y percepción de los impuestos y en el mismo desarrollo del tiempo fue titular de derechos patrimoniales asumiendo así la función fiscal.

En la actualidad utilizamos la denominación "fisco" cuando nos referimos a los organismos fiscales que intervienen o realizan el procedimiento administrativo, para hacer efectivo el cobro de las contribuciones omitidas por los particulares destinadas a los gastos públicos, dicha actividad administrativa se desarrolla en vía de ejecución forzosa conocida tradicionalmente en México como facultad económico-coactiva y nuestra legislación tributaria específicamente el Código Fiscal

de la Federación la regula con el nombre de Procedimiento Administrativo de Ejecución.

A contrario de la doctrina extranjera que sostiene y considera de naturaleza jurisdiccional al Procedimiento Administrativo de Ejecución, los tratadistas y estudiosos del Derecho como José Ma. del Castillo Velasco, Ignacio L. Vallarta y el propio Sergio F. de la Garza agumentan y sustentan debidamente que es un Procedimiento de Naturaleza Administrativa, tanto por que el organo que lo ejecuta es la administración, como porque materialmente no tiene como finalidad la resolución de controversia alguna.

"El procedimiento administrativo de ejecución tiene, pues como finalidad, la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito, sea el sujeto pasivo por adeudo propio o ajeno, con responsabilidad solidaria, sustituta u objetiva, prescindiendo de la voluntad de ese deudor, o aún en contra de su voluntad". (1)

Lo que se confirma con los siguientes conceptos de manera contundente: "...el llamado procedimiento administrativo de ejecución no es otra cosa si no uno de los diversos medios de

(1) De la Garza Sergio, Francisco.- DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Novena Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1979, pág. 756.

que dispone la Administración Pública y concretamente la autoridad fiscal para hacer cumplir sus determinaciones".(2)

"El procedimiento económico-coactivo es aquél a través del cual el Estado ejerce su facultad económico-coactiva, es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso, para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer el Derecho". (3)

Por nuestra parte consideramos que el Procedimiento Administrativo de Ejecución es el medio jurídico de que se vale la Autoridad Fiscal para hacer exigible a los particular un Crédito Fiscal Constituido y del que se ha omitido su pago.

También estamos de acuerdo en el sentido de ser un Procedimiento Administrativo como lo señalan los tratadistas mencionados, porque el órgano de ejecución es la Administración Pública Centralizada cuyo objetivo es la recaudación de un crédito fiscal no satisfecho mas no la resolución de una controversia.

(2) Jiménez González, Antonio.- LECCIONES DE DERECHO FINANCIERO, Tercera Edición, ECA S.A. de C.V., México 1993, pág. 315.

(3) Rodríguez Lobato, Raúl.- DERECHO FISCAL, Segunda Edición, Colección de Textos Universitarios, México 1988, pág 237.

De igual manera es un Procedimiento por ser el cauce legal que los órganos de la Administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de la competencia respectiva para producir los actos administrativos.

Así se define al Procedimiento Administrativo como 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.

Dentro del Derecho Administrativo el procedimiento es de índole formal o adjetiva y debe diferenciarse y no confundirse con el concepto de proceso.

Porque si bien el proceso requiere para su desarrollo un procedimiento no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional, compositiva de litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal cual sucede en el orden administrativo o legislativo) se reduce a ser una condenación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del acto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

## 1.2 UBICACION DENTRO DEL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

El procedimiento económico-coactivo, como procedimiento que es, lo cual ha quedado claro, necesariamente presupone una serie concatenada de actos teleológicamente vinculados, es decir, la

gran diversidad de actos que conforman el llamado procedimiento administrativo de ejecución se encuentran orientados hacia un mismo fin: El pago de la obligación fiscal insatisfecha.

Así el Código Fiscal de la Federación es el cuerpo normativo que prevé la existencia y regula la forma en que se lleva a cabo tal procedimiento cuyo desarrollo está regulado a partir del artículo 145 y hasta el 196 se encuentra prevista dicha regulación.

Dispone el artículo 145 del Código Tributario mencionado que las autoridades exijan el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley. De igual forma en los siguientes preceptos se establecen las formalidades a que debe sujetarse la autoridad fiscal competente para poder realizar la exigibilidad del crédito fiscal, y que sus etapas se analizarán en capítulo posterior.

En un Estado de Derecho como el nuestro es necesario mantener la consonancia de los actos de la autoridad administrativa con las leyes que los rigen, para permitir una adecuada protección a los particulares cuyos intereses puedan resultar lesionados por violaciones que se cometan a los mismos en su realización.

Por tanto la autoridad administrativa debe sujetar su funcionamiento y sus actos a las normas establecidas al efecto, cumpliendo para tal efecto con el principio de legalidad.

### 1.3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

Existen diferentes planteamientos que hablan sobre el fundamento constitucional del procedimiento economico coactivo; este problema la han tratado la doctrina administrativa como en la jurisprudencia, cuestionando su constitucionalidad sobre la violación de diversos preceptos Constitucionales que consagran las garantías individuales.

Tanto de la aplicación del procedimiento como de la facultad economica coactiva, el autor Rodriguez Lobato nos dice "La Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre se ha pronunciado en considerar que esta facultad no es violatoria de ninguna de las garantías constitucionales, basandose principalmente en la opinión del tratadista Ignacio Vallarta en su estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Economico Coactiva". (4)

Por su parte el administrativista Gabino Fraga nos dice: "Es en la aplicación de bienes donde ocurre verdaderamente la privación de la propiedad del contribuyente y sobre ello conviene en que, aunque la privación no constituye un acto que por la naturaleza intrínseca del mismo tenga los caracteres del acto jurisdiccional, de acuerdo con el sistema adoptado por nuestra constitución, se ha puesto bajo la salvaguardia de los

(4) citado por: Rodriguez Lobato, Raúl.- Op. Cit. pág. 238

tribunales el derecho de propiedad, de tal manera que de él no puede ser privado ninguna persona sin que aquellos intervengan." (5)

Por ello es de considerar según Gabino Fraga que el único conflicto parte de la función del artículo 14 párrafo segundo constitucional en cuanto que prohíbe la privación de la propiedad si no ha mediado juicio seguido ante los tribunales ya establecidos.

Como se menciona con antelación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se postula a favor de que el procedimiento administrativo de ejecución es totalmente constitucional, al respecto ha emitido la siguiente jurisprudencia:

Facultad Económico Coactiva.- "El uso de la facultad Económico  
"Coactiva por las autoridades administrativas no esta en pugna"  
"con el artículo 14 constitucional".

Apendice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala,  
Parte III, año 1965, página 138.

Así también se ha hecho mención en el sentido de que el procedimiento económico coactivo, viola el artículo 17 constitucional al citar éste la prohibición de hacerse justicia por sí mismo y ejercer violencia para reclamar su derecho.

De tal manera si el Ejecutivo al exigir un crédito constituido

(5) ibidem: pág. 239



en interes fiscal en forma coactiva, en realidad se está haciendo justicia por si mismo mediante el ejercicio de la violencia para reclamar sus derechos.

Ignacio Vallarta en la obra citada no dice: "llamar violencia al ejercicio de las atribuciones que la ley concede a las autoridades, es sublevarse de tal modo, no ya contra toda noción juridica, sino contra las simples indicaciones del buen sentido, que si como doctrina esa réplica llegara a establecerse, seria solo sobre las ruinas del orden social. ...si el poder administrativo ejerciera violencia, exigiendo los servicios públicos que la ley impone a los ciudadanos, de la manera proporcional y equitativa que la misma ley ordena; si a ese poder le estuviera prohibido obligar al particular, aún Ipor la fuerza, a que preste los servicios publicos que le tocan, seria imposible y estaria de sobra aquel de los tres poderes a quien la Constitución encarga que provea en la esfera administrativa la exacta observancia de la leyes supuesto que para cada uno de sus actos, aún para exigir una multa por infracción de bandos de policia, necesitaria el auxilio de un juez que legitimara estas violencias... todas las legislaciones han considerado como esencial elemento de violencia la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea.

Suponer pues que una autoridad hace violencia cuando obedece la ley es subvertir todos los principios de equidad, justicia que son base del derecho y de todo orden juridico.

Asimismo, cierto es que según nuestras instituciones una autoridad puede ejercer violencia cuando obra contra la ley; pero entre nosotros, lo mismo que en todos los pueblos civilizados, la autoridad que la obedece, no obra contra derecho; confundir estas ideas contrarias es equiparar el crimen con el cumplimiento del deber".(6)

Igualmente se ha señalado que el procedimiento económico Coactivo viola el artículo 22 Constitucional al establecer este: "que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes que corresponden a una persona para el pago de impuestos o multas", indica que esto ocurre siempre que esa aplicación sea hecha por la autoridad judicial, lo que viene a significar que es dicha autoridad la que debe intervenir para el cobro de tales impuestos y multas.

Al respecto Ignacio Burgoa opina también están permitidas la aplicación o adjudicación de bienes de una persona en favor del Estado, cuando dichos actos tengan como objeto el pago de créditos fiscales resultantes de impuestos o multas y para cuya realización las autoridades están previstas de la llamada facultad económica coactiva, cuyo fundamento constitucional, a

(6)Cfr.; Vallarta, Ignacio L. .- ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA, Imprenta del Hospicio de Puebla, 1985, págs. 51-52

nuestro entender, se encuentra en el propio artículo 22 de la ley suprema, el cual también delimita su procedencia (cobro de impuestos o multas). (7)

El artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Política, establece lo siguiente: "son obligaciones de los mexicanos.... contribuir para los gastos público de la Federación, así como del Estado y Municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Y a su vez el artículo 89 Fracción I también Constitucional, nos dice: "es facultad del Presidente de la República el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

De lo que se desprende de dichos preceptos indubitadamente que el Poder Ejecutivo de la Federación es el único facultado para ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, para hacer exigible las contribuciones que los particulares están obligados legalmente para integrar los gastos públicos.

La Constitución Política Mexicana no prevé en forma clara y precisa la hipótesis que sustente el procedimiento administrativo de ejecución, lo que ha llevado a la doctrina y a la jurisprudencia a elaborar forzadas interpretaciones para darle apoyo jurídico a la facultad económico-coactiva del

(7) Citado por: Rodríguez Lobato, Raúl.- Op. Cit. pág. 239.

Estado, basándose en las opiniones e ideas de los juristas Vallarta y Fraga, que efectivamente justifican la existencia de la facultad económico-coactiva y en su momento su ejercicio a través del procedimiento respectivo. Sin embargo, tales ideas únicamente nos muestran la conveniencia de esta facultad del Estado, pero no nos dan su fundamento Constitucional.

En mérito de lo anterior estamos de acuerdo que la base constitucional del procedimiento administrativo de ejecución está consagrada en el artículo 22, segundo párrafo, relacionado con los artículos 31 fracción IV y 89 fracción I y así lo confirma la interpretación que al respecto hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nos dice: "que si bien el "legislador quiso que la aplicación de los bienes de una "persona para el pago de la responsabilidad civil proviene de "la comisión de un delito, sea hecha exclusivamente por la "autoridad judicial, no exige lo mismo cuando se trata del pago "de impuestos o multas; siendo este criterio enteramente "lógico, agrega, por que lo establece con toda claridad el "precepto transcrito, cuanto porque la tributación es inherente "al ejercicio de la soberanía que proviene de la misma "constitución y nada hay mas consecuente con ella, como 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 necesarias para "hacer efectiva aquella función de la soberanía recaudando el"

"impuesto". Apéndice al Semanario Judicial de la Federación V Época, Vol XXV pag 1595.

La Facultad Económico Coactiva es un procedimiento de ejecución necesariamente ligada a la materia impositiva y reconocida por la legislación fiscal universal.

#### 1.4 INCONSTITUCIONALIDAD, ANALISIS Y CONCEPTO GENERAL.

Nuestra Constitución es obra de una asamblea constituyente que fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1919 y la cual creó y organizó en la misma Constitución por ella expedida a los Poderes Constituidos (Judicial, Ejecutivo y legislativo) dotados de facultades expresas y por ende limitadas.

Podemos decir que la soberanía emanada del pueblo queda expresada y personificada en la Constitución y por ser la fuente de los Poderes que crea y organiza, esta por encima de ellos como Ley Suprema.

Consecuentemente, los actos de autoridad realizados en interpretaciones constitucionales, son los únicos actos de un Poder Constituido salvos de nulidad y, en cambio, los actos que la contrarían definitivamente son propios de nulificarse.

La supremacía de nuestra Constitución Federal consta en su artículo 133, cuya primera parte dispone: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema".

De lo que se deduce de su texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas, para formar parte de la Ley Suprema deben emanar de aquella, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratados que necesitan estar de acuerdo con la Constitución. Se alude así al principio de subordinación de los actos legislativos respecto de la norma fundamental.

Así la obligación de los funcionarios públicos de respetar la supremacía de la Constitución se infiere del artículo 128 según el cual: "Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen".

El respeto debido a la Constitución tiene que ser en principio espontáneo y Natural. (8)

Por lo que independiente de los factores culturales o sociales que se basan en los buenos propósitos o intenciones de la sociedad para ajustar sus actos a un orden predeterminado, cualquier ley o acto de autoridad que sea contraria a la Constitución del estado es considerado Inconstitucional.

Inconstitucionalidad implica calidad de inconstitucional y así lo define Rafael de Pina como: Acto o norma cuyo contenido esta en contradicción política del Estado. (9)

Debe de admitirse ya sin discusión una supremacía de la legalidad sobre la actividad ejecutiva y normativa de los

(8) Cfr.; Ramirez Tena, Felipe.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa S.A., México 1978, pág. 517.

(9) Cfr.; DICCIONARIO DE DERECHO, Decima Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., 1978, pág. 300.

:  
Organos del estado, proveniente de la actividad normativa del Constituyente, que debe prevalecer en todo estado de Derecho sobre sus autoridades y súbditos si en la Constitución estan plasmados y se materializan los principios de convivencia y equilibrio politico, económico, social, religioso y de interés de una sociedad determinada.

En un terreno estrictamente teórico, toda autoridad del Estado tiene la obligación de no acatar cualquier ley o reglamento que se oponga a los mandatos de la Constitución, conforme al principio de supremacia constitucional. (10)

(10) Burgoa Ignacio.- EL JUICIO DE AMPARO, Decima Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1979, Pag. 242.

## **CAPITULO II**

**MARCO LEGAL DE ACTUACION DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA  
APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION**



Desde la época del auge del Pueblo Romano la ciencia del Derecho fue dividida en las dos grandes ramas: de Derecho Público y Derecho Privado, entendiéndose por el primero, (por ser el que en este trabajo interesa), como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares y el Estado, los órganos del Estado y entre los Estados.

Ahora bien, dentro de las ramas que constituyen el Derecho Público tenemos al Derecho Constitucional que es: El conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares; y al Derecho Administrativo entendiéndose a este como: La rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la administración pública. (11)

A su vez el Derecho Administrativo tiene como una rama al Derecho Fiscal cuya definición nos la da Dionisio J. Kayne como un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Fisco, respecto del establecimiento de impuestos, derechos y contribuciones así como la determinación y existencia de Créditos Fiscales a los particulares, fijar su importe en cantidad líquida, percibirlo y cobrarlo en su caso y hacerlo

(11) Cfr.: García Maynes Eduardo.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Vigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1977, pág. 137.

:  
exigible a través de procedimientos oficiosos y contenciosos y el establecimiento y aplicación de sanciones por infracciones a las disposiciones legales. (12)

Bajo los conceptos anteriores podemos decir que el Derecho Fiscal rama del Derecho Público, mantiene un carácter material como instrumento para lograr sus fines, mediante la realización de determinados actos por parte del Estado y sus instituciones con el objeto de procurarse los medios necesarios para realizar los gastos públicos.

Toda actividad que realiza el Estado esta encaminada a la realización del bien común, debiendo estar de acuerdo a la Norma Suprema contenida en nuestra Constitución Política, esa actividad esta a cargo de los tres Poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo (este ultimo, titular de la Administración Pública).

La Administración Pública nos dice Andrés Serra Rojas: Es una organización que forma parte de la actividad del Estado depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de organos centralizados y desconcentrados y por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender

(12) Cfr.; J. Kayne Dionisio.-DERECHO PROCESAL FISCAL, Tercera Edición, Editorial Themis, México 1991, pag. 20.

legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos; y continúa diciendo:

Es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene como finalidad realizar las tareas sociales, permanente y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades de una nación. (13)

La función administrativa comprende la ejecución de actos materiales o jurídicos que determinan situaciones jurídicas concretas para casos individuales, salvo las funciones legislativas y jurisdiccionales. Los órganos de la Administración Pública cuyo titular es el Presidente de la República deben tener establecida legalmente su competencia en forma expresa.

La Administración Pública desempeña su función específica a través de órganos jurídicos estatales que pueden estar constituidos por una persona o funcionario, o por una entidad moral o cuerpo colegiado y que dentro del terreno de estricto Derecho Público se entienden bajo el concepto de "autoridad".

(13) Cfr.: Serra Rojas Andres.- DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1988, págs.78 y 79

Es de explorada doctrina y así coinciden en la existencia de órganos autoritarios o autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares cuyo elemento de diferenciación estriba en la naturaleza de sus funciones que ambas realizan, esto es: se dice que las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución a diferencia de los órganos llamados auxiliares que carecen de dichas facultades, pues su actividad se resume en coadyuvar en diversa y variada forma con las Autoridades.

Así nos define en una forma clara y precisa el concepto de autoridad el maestro Ignacio Burgoa: "es aquel órgano estatal investido de facultades de decisión y ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa". (13)

Concluyendo, corresponde a la Administración Pública llevar a cabo, concreta, continua y espontáneamente, la ejecución de las leyes Administrativas que encierran los fines de interés general y que se traducen en mandar como Autoridad y servir como Administrador. (14)

(14) Burgoa Ignacio.- Op. Cit. pág. 190.

(15) Cfr.; Serra Rojas Andrés.- Op. Cit. pág. 82

Sobre este contexto y en relación al marco legal de actuación de la autoridad administrativa en la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución: el artículo 80 Constitucional establece que:

"Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y en relación directa con este precepto el artículo 89 también en su fracción I, se dispone como facultad del Presidente: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". De lo que se desprende que el pleno ejercicio de la función administrativa la realiza el Poder Ejecutivo mediante la ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Por su parte también el artículo 90 de la Constitución preceptua las bases de organización de la Administración Pública Federal y señala al efecto: La Administración federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estara a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación.

La Ley reglamentaria a que hace referencia el anterior precepto, cuyo objeto es establecer las bases y regular el

orden administrativo de la Federación es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), del 22 de diciembre de 1976.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En dicha Ley que puede considerarse reglamentaria del artículo 90 constitucional, se establece que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán sus funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República (artículo 11 LOAPF), debiendo existir al frente de cada secretaría un secretario de Estado quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. (artículo 14, LOAPF)

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones

de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias (artículo 18, LOAPF)

El marco legal de competencia y facultades que corresponde ejercer a cada uno de los Organos de la Administración por medio de los cuales cumple sus funciones el Ejecutivo Federal, se encuentran establecidas en la mencionada Ley; y corresponde exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tal y como lo ordena el artículo 31 fracción XI y XII, el despacho de:

"Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales".

"Representar los intereses de la Federación en controversias fiscales".

Por lo que podemos manifestar que única y exclusivamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la facultada en términos de estricto Derecho y de acuerdo a los alcances que legalmente establece nuestra Constitución para realizar y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, por conducto de sus dependencias administrativas y de conformidad a su ley reglamentaria.

Ya que en nuestro régimen de Derecho, la ley impone obligaciones a las autoridades, las cuales solo son de hacer y

de no hacer y ellas tendrán su actuación dentro de los límites que expresamente les señale la norma legal, debiendo acatarla debidamente dentro del margen de acción que debe seguir, establecido jurídicamente, no siendo facultativo a su arbitrio para la autoridad.

## 2.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO DE AUTORIDAD.

El poder de Estado unitario y coactivo, desarrolla su actividad por medio de las funciones del mismo, la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo.

La función administrativa es una de las actividades del Estado que se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan, tienen como finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden, en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares bajo un régimen de policía.

La función administrativa, en un sentido formal se entiende como todo acto del Poder Ejecutivo (aún cuando tenga desde el punto de vista material carácter diverso). Y en sentido material u objetivo, es la actividad del Estado encaminada para la satisfacción del interés general (sea cual fuere el órgano que la realice).

Así tenemos que todos los actos jurídicos y materiales que tiene a su encargo el Poder Ejecutivo se denominan



:  
"formalmente" administrativos y se encuadran dentro del Título Tercero, Capítulo III, artículos 80 al 93 de nuestra Constitución Política

Andrés Serra Rojas habla al respecto: "En el propio texto del artículo 89 fracción I de la Constitución, nos encontramos que además de ejecutar las leyes corresponde al Ejecutivo otras actividades que no pueden llamarse ejecución de leyes... El concepto de ejecución es susceptible de una doble acepción: a) La actividad que se encuentra autorizada por una disposición legal; b) O bien, entiendo por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa. Bajo la primera acepción se componen todas las funciones del Estado, y en general, todos los aspectos de la vida jurídica; en la segunda acepción el concepto es demasiado estricto para definir la función administrativa. En resumen la ejecución de la ley propugna el mantenimiento del orden público y de los servicios públicos". (16)

(16) Serra Rojas, Andrés.- Op. Cit., págs. 61 y 62.

El acto administrativo es un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

El acto administrativo se considera formalmente como el acto legitimamente realizado por la Administración Pública y materialmente como el acto que limita sus efectos o situaciones jurídicas concretas o particulares y en los casos de los actos condición y subjetivo o circunstancias necesarias para que el acto administrativo produzca sus efectos legales.

Así también el acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la Administración Pública que obra en la esfera de su capacidad y competencia, así entendemos como acto de autoridad todo acto del poder público o de su actuación soberana el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razón de orden público, debiendo, al emitirse dicho acto de autoridad, existir siempre razones o motivos como antecedentes de hecho o de derecho que provoca y fundamentan su realización. Nuestra Constitución Política, constituye como garantía esa causa originaria que protege a los particulares ante los actos de autoridad, mediante sus artículos 14 y 16 en donde se plasman y regulan las garantías de fundamentación y motivación debida.

Igualmente en el Derecho Administrativo las leyes prevén el cumplimiento de ciertas formalidades en la realización del acto administrativo de autoridad; también estas normas constituyen garantías que motivan el principio de seguridad jurídica y de legalidad en nuestro derecho positivo mexicano.

Es una exigencia constitucional la existencia de un procedimiento legal para producir los actos administrativos por el órgano competente así lo establece y preceptúa el artículo 14 constitucional: todo procedimiento legal está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, asegurar el interés general. Por ello la Administración Pública debe asegurar ese interés general y está obligada a seguir y acatar los lineamientos procedimentales establecidos en la ley.

El artículo 16 constitucional alude al mandamiento escrito como una formalidad administrativa necesaria, al mismo tiempo que debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento, es decir, el acto de autoridad debe subordinarse a la ley, la cual puede establecer otras formalidades que son garantía de legalidad para los interesados, como es el de ser notificados debidamente del acto administrativo como deber de la autoridad para que produzca sus efectos.

Así queda debidamente sustentado por la Suprema Corte de Justicia de Nación en su Jurisprudencia emitida bajo el título de FUNDAMENTACION Y MOTIVACION que a la letra dice:

"De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo" "acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente" "fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de" "expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso" "y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión" "las circunstancias especiales, razones particulares o causas" "inmediatas que se hayan tenido en consideración para la" "emisión del acto siendo necesario, además, que exista" "adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables" "es decir que en el caso concreto se configuren las hipótesis" "normativas". (Moreno Padilla, Javier.- LEY DEL SEGURO SOCIAL, Jurisprudencias y Ejecutorias de la Suprema Corte de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Séptima Edición, Editorial Trillas S.A. de C.V., México 1990, pag. 741)

## 2.2 LA OBLIGACION TRIBUTARIA, CONCEPTO Y CARACTER CONSTITUCIONAL

La obligación tributaria no solamente consiste en el deber de entregar una cantidad de dinero al Estado en virtud de haber causado un tributo, cantidad que el Estado puede exigir coercitivamente en caso de falta de pago oportuno, sino que prevé otra serie de obligaciones a cargo del propio contribuyente o de terceras personas, este otro tipo de obligaciones son de carácter administrativo o de policía

tributaria y sin ellas la obligación derivada de la causación del tributo difícilmente podría hacerse efectiva.

En las obligaciones derivadas de la causación de los tributos, el objeto es siempre y exclusivamente un dar, en las otras obligaciones el objeto puede ser un hacer, un no hacer o un tolerar; las obligaciones de hacer se relacionan con la determinación de los créditos fiscales, las de no hacer con la prevención de la evasión fiscal, y las de tolerar con la represión a la evasión fiscal.

La mayoría de los tratadistas fiscalistas, a la obligación fiscal cuyo objeto es un dar la denominan **sustantiva o principal** y a la obligación cuyo objeto puede ser un hacer, un no hacer o un tolerar la llaman **formal o accesoria**.

Así la **obligación tributaria** es definida como: "El vínculo jurídico en virtud del cual el estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie". (17)

Partiendo de esta definición encontramos que encierra las siguientes características de la obligación tributaria:

- a).- Es de Derecho Público.
- b).- Tiene su fuente sólo en la Ley.
- c).- El acreedor o sujeto activo siempre es el estado.

(17) Rodríguez Lobato, Raúl.- Op. Cit. pag 110.

d).- La calidad de deudor o sujeto pasivo puede adquirirla una entidad desconocida.

e).- Tiene como finalidad recaudar las cantidades necesarias para sufragar los gastos públicos.

f).- Solo surge con la realización de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo directo.

g).- Responsabiliza al tercero que intervenga en la realización del hecho imponible.

h).- En la obligación fiscal sustantiva el objeto es único y consiste siempre en dar.

i).- La obligación sustantiva de dar, solo se satisface en efectivo y excepcionalmente en especie.

Actualmente se confunde a la relación tributaria con la obligación fiscal por lo que es necesario aclarar que son dos conceptos diferentes ya que puede darse el caso de la existencia de la relación tributaria y la ausencia de la obligación tributaria.

Al dedicarse una persona a actividades que se encuentran gravadas por una ley fiscal, surge de inmediato entre ella y el Estado relaciones de carácter tributario; se deben una y otra una serie de obligaciones que serán cumplidas, aún cuando la primera nunca llegue a coincidir en la situación prevista por la ley para que nazca la obligación fiscal, por lo tanto, la relación tributaria impone obligaciones a las dos partes, a diferencia de la obligación fiscal que solo está a cargo del sujeto pasivo, nunca del sujeto activo.

La obligación tributaria, stricto sensu, es solo una de las tantas relaciones jurídicas que regulan las normas tributarias, y que en conjunto conforman la relación jurídico tributaria en sentido amplio. (18)

El nacimiento de la obligación tributaria se encuentra vinculado a la presencia de la norma jurídica y a la realización del supuesto en ella prevista, es decir que tiene el carácter de obligación "ex lege" ya que surge por determinación de la ley una vez que se realiza el supuesto previsto en ella.

Así ha quedado confirmado con lo dispuesto en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación vigente:

"Las Contribuciones, se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran".

Idea que resultaba mucho más clara con el texto del artículo 17 del Código Fiscal de la Federación de 1967 que en forma categórica nos decía:

"La obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales".

Así, a ese presupuesto, de hecho o hipótesis configurado en las normas jurídicas tributarias en forma abstracta e hipotética se le denomina hecho imponible.

(18) Jimenez Gonzalez: Antonio. - Op. Cit. pag. 167.

Por lo tanto el hecho imponible se asocia al nacimiento de la obligación tributaria como generador que se realiza en la vida real, que actualiza la hipótesis normativa, es decir, la obligación fiscal nace en el momento que se realiza el hecho imponible, en otras palabras cuando se da el hecho generador pues en ese momento se coincide con la situación abstracta prevista en la ley.

El fundamento constitucional del Derecho Tributario Mexicano y por lo tanto de la obligación tributaria, lo encontramos en la fracción IV del vigente artículo 31 de nuestra Ley Fundamental, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir en la forma proporcional y equitativa que establezcan las leyes, a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios.

Del análisis de esta fracción del precepto constitucional en comento, surgen y consagra una serie de principios, garantías y prohibiciones que limitan al poder tributario. En efecto de la propia fracción IV, del artículo 31 constitucional, se deriva uno de los máximos principios en materia fiscal mexicana y es el que se refiere al principio de legalidad; este principio consiste en que no podrán ser los particulares gravados con ninguna carga tributaria si dicha carga tributaria no se encuentra establecida en la ley fiscal, emanada y aprobada por el Congreso de la Unión.



A través de este principio la Constitución consagra el que ninguna contribución puede oponerse a los particulares si la misma no se encuentra establecida en la ley.

Dentro de la misma fracción IV del artículo 31 constitucional, se establece un principio de proporcionalidad y equidad que deben contener las leyes fiscales especiales, que aún cuando no se encuentran dentro del capítulo respectivo de la Constitución, se constituyen y consagran como garantías individuales, y bajo este principio deben contribuir al gasto público la totalidad de las personas físicas y/o morales que se encuentren en igualdad de circunstancias respecto al objeto tipificado en la ley especial como materia de una tributación.

Para precisar este apartado a continuación se transcribe la jurisprudencia que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL"  
 "ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL.- El artículo 31"  
 "fracción IV de la Constitución establece los principios de"  
 "proporcionalidad y equidad en los tributos. La"  
 "proporcionalidad radica medularmente, en que los sujetos deben"  
 "contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva"  
 "capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y"  
 "adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme"  
 "a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con"  
 "la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que"  
 "las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma"

"cualitativa superior a los de medianos y reducidos ingresos."  
"El cumplimiento de este principio se realiza a través de"  
"tarifas progresivas pues mediante ellas se consigue que"  
"cubran un impuesto, en monto superior, los contribuyentes de"  
"más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos,"  
"estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los"  
"diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la"  
"proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad"  
"económica de los contribuyentes, que debe ser gravada"  
"diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en"  
"cada caso, el impacto sea distinto no solo en cantidad, sino"  
"en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado"  
"cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y"  
"que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos."  
"El principio de equidad radica medularmente en la igualdad"  
"ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de"  
"un mismo tributo, lo que en tales condiciones, deben recibir"  
"un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de"  
"causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones"  
"permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar"  
"las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la"  
"capacidad económica de cada contribuyente para respetar el"  
"principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad"  
"tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes"  
"de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad"  
"frente a la norma jurídica que lo establece y regula".

Apendice al Semanario Judicial de la Federación, de 1917-1985  
Tomo I, pagina 190.

Otro principio derivado de la fracción IV del artículo 31 Constitucional, es el que se refiere a que el destino de las contribuciones es el de realizar los gastos públicos. El gasto público se refiere a que el importe de los recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado, relacionadas con las necesidades colectivas o sociales y con los servicios públicos.

Tanto la doctrina económica, como la doctrina jurídica, coinciden en considerar que el gasto público se encuentra integrado con el conjunto de partidas presupuestales que el gobierno federal fija tanto para la realización de sus actos propios de gobierno, cuanto para la prestación de los servicios públicos prestados directamente por el gobierno del Estado y por ello, toda contribución debe estar única y exclusivamente destinada a sufragar el gasto público de la federación, de los gobiernos de los Estados o de los gobiernos de los Municipios, aun cuando el Congreso si tiene facultades para establecer contribuciones para fines específicos, siempre y cuando esos fines específicos formen parte del gasto público.

### 2.3 FACULTAD DE EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

El sistema tributario mexicano se desenvuelve en un conjunto de principios Constitucionales, legales y económicos, que establecen la "legalidad tributaria", en donde interviene el Estado como sujeto activo de la obligación fiscal en que se actúa en un momento determinado.

Cuando la competencia otorgada a un órgano del Estado implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución, se enfrenta a un órgano de autoridad.

Los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridad pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución, pero siempre tendrán que actuar dentro de los límites que les son señalados expresamente por la ley, la norma jurídica se convierte en una obligación, ya que lo que está expresado en ella, no es facultativo para la autoridad sino que debe acatarla como si se tratara de un programa de acción que debe seguir.

Así con base en este principio de "legalidad", debe actuar el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en materia Tributaria. En efecto, de acuerdo con lo señalado por la fracción VII del artículo 73 constitucional, es facultad del Congreso General establecer en materia federal las contribuciones necesarias

para cubrir el presupuesto y resulta que esta facultad constitucional del Congreso, sólo puede ser ejercida por éste, mediante el proceso de formación de leyes y por tanto, las contribuciones solo pueden encontrarse establecidas en materia federal, en una ley emitida por el Congreso General, que en este caso, es la Ley de Ingresos de la Federación.

En este orden de ideas, el Poder Ejecutivo que se encuentra constreñido a realizar actos o actividades que la ley le permite, solamente puede, como se mencionó anteriormente, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recaudar las contribuciones que se encuentren específicamente establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación.

Anualmente se expide la Ley de Ingresos de la Federación, que es una lista general de los nombres de las materias que serán gravadas durante el año fiscal, con el objeto de mantener vigentes todas las leyes de fechas diversas en materia tributaria.

La ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta premisa se sustenta con lo establecido en los siguientes artículos:

Artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de

los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

....

"XI. Cobrar los impuestos, Contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales..."

....

En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo Federal tiene conforme a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, la facultad reglamentaria para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, obvio resulta suponer que en el ejercicio de la mencionada facultad reglamentaria, el Poder Ejecutivo no puede, bajo ninguna circunstancias, establecer o regular los elementos esenciales de las contribuciones en un reglamento, circular u otro instrumento.

Un reglamento, conforme al artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el medio con que cuenta el Poder Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de la ley. En este

orden de ideas, las normas contenidas en un reglamento, están subordinadas a la ley y, por tanto no puede el Poder Ejecutivo dar en un reglamento una norma que vaya mas alla de la esfera de la ley, supla a la ley o contravenga las disposiciones de la ley. (19)

En relación la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha asentado la siguiente Jurisprudencia:

"El artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, confiere al "Presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar" "las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de" "ejecutar" dichas leyes y c) la de proveer en la esfera" "administrativa su exacta observancia, o sea, la facultad" "reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el" "Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas" "que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y" "complementando en detalle las normas contenidas en los" "ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la" "Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y" "materialmente legislativo; participa de los atributos de la" "ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de" "naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos" "características separan la ley del reglamento en sentido" "estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe"

(19) Cfr.; Kayne Dionisio J. .- Op. Cit. pag 36.

"proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia" "de la ley y es una norma subalterna que tiene su" "medida y justificaci3n en la ley. Pero a3n en lo que aparece" "com3n en los dos ordenamientos, que es su caracter general y" "abstracto, sep3rarse por la finalidad que en el 3rea del" "reglamento se imprime a dicha caracteristica, ya que el" "reglamento determina de modo general y abstracto los medios" "que deber3n emplearse para aplicar la ley a los casos" "concretos".

Juriprudencia. Poder Judicial de la Federaci3n. Tesis de Ejecutorias 1917-1975. Ap3ndice al Semanario Judicial de la Federaci3n. Tercera Parte II, Segunda Sala, M3xico, 1975, pagina 846.

En el caso de lo que anualmente se ha venido a emitir y denomina "Resoluci3n que establece Reglas Generales y otras Disposiciones de Car3cter Fiscal" y se publican en el diario Oficial de la Federaci3n a la que comunmente se le conoce como Micel3nea Fiscal, al respecto resulta alarmante que cada vez con mayor frecuencia aparezcan disposiciones que atentan contra la garantia de legalidad y los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad contenidos en nuestra Constituci3n Pol3tica, ya que ninguna regla de car3cter general puede mantener jerarquia superior ni estar por encima de la ley.

A3n cuando en la Ley Org3nica de la Administraci3n P3blica Federal en su articulo 31 se faculta a la Secretaria de Hacienda y Cr3dito P3blico para llevar a cabo los dem3s actos



que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos, ninguna ley fiscal especial puede, en la esfera de su competencia, dotar de facultades al Secretario de Hacienda y Crédito Público, que restrinjan, amplien o modifiquen el sentido de la ley, ya que la garantía de legalidad a que se contraen los artículos 14 y 16 constitucionales, disponen que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite y en este sentido, también es autoridad quien tiene investidura legítima, esto es, se es autoridad por disposición de ley; en este caso, es un reglamento el que crea a la autoridad y el que faculta a la autoridad para llevar a cabo un acto determinado y este es el problema y que no puede desconocerse ocasionado por el Poder Legislativo que ha delegado, sin facultad constitucional alguna y en el Poder Ejecutivo, la facultad de crear autoridades y de dotar a estas autoridades que corresponden a su esfera constitucional de competencia y con ello, no solamente en materia fiscal sino en otras áreas jurídicas; los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada han venido a adquirir, por parte del los Poderes Legislativo y Ejecutivo, facultades que no les corresponden en estricta técnica constitucional.

**CAPITULO III**

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION ESTABLECIDO EN EL  
CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION**

Estando de acuerdo con la doctrina, coincidimos en clasificar los actos del Procedimiento Administrativo de Ejecución en diferentes fases que los componen:

- a).- Iniciación o de Requerimiento.
- b).- De Efectividad.
- c).- Concluyente.

### **3.1 FACE DE INICIACION O DE REQUERIMIENTO.**

#### **a).- Nacimiento y Determinación de la Obligación Tributaria.**

Como habíamos mencionado, el hecho imponible es el hecho generador y material hipotéticamente previsto en la norma, que se genera al realizarse la obligación tributaria, o bien es el conjunto de circunstancias, hipotéticamente previstas en la norma cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria.

Así realizado el hecho imponible y constatado su existencia, surge y determina la obligación tributaria que nace en el momento en que se realizan las situaciones jurídicas previstas en la ley.

Esto es, la determinación de la obligación tributaria es el conjunto de actos emanados de la Administración, de los particulares o de ambos, destinados a establecer, en cada caso particular, la configuración del presupuesto de hecho, la

medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación en cantidad líquida, dándose la liquidación respectiva al caso concreto mediante el crédito o interés fiscal a ser exigible.

El crédito fiscal es un acto posterior al nacimiento de la obligación fiscal.

Liquidar en materia fiscal significa una serie de actos llevados a cabo, bien por la autoridad hacendaria bien por el sujeto pasivo de la obligación tributaria y que tienen como finalidad comprobar o verificar que el supuesto previsto en la norma se haya dado en realidad y así proceder a la cuantificación de la deuda.

Por lo tanto cuando la obligación fiscal se determina en cantidad líquida, estamos en presencia de un crédito fiscal.

El Código Fiscal de la Federación nos da una definición incompleta del concepto de crédito fiscal en su artículo 4º que a la letra dice:

"Son créditos fiscales los que tengan Derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga Derecho a exigir de sus servidores públicos o de los

particulares, así como de aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga Derecho a percibir por cuenta ajena".

**b).- Requerimiento de pago de los Créditos Fiscales.**

Dentro de esta fase se cumple una función específica que tiene por objeto requerir de pago al contribuyente o responsable solidario respecto de crédito fiscal que así se hubiere instituido en su contra y que no hubiere sido cubierto dentro del plazo y término señalado por la ley.

Como se podrá apreciar existen dos formas en que se desarrolla esta etapa del procedimiento: cuando se dirige hacia el deudor o contribuyente principal o cuando es en contra del responsable solidario.

**Requerimiento en contra del Déudor Principal:**

Cuando el sujeto principal del crédito fiscal no ha hecho voluntariamente el pago del mismo dentro de los plazos señalados por la ley, o a falta de disposición expresa, dentro de los términos que señala el Código Fiscal de la Federación en su artículo 6º y que son los siguientes:

I.- Si la contribución se calcula por periodos establecidos en ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las

enterarán a mas tardar el dia 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del periodo de la retención o de la recaudación, respectivamente.

II.- En cualquier otro caso, dentro de los cinco dias siguientes al momento de la causación.

#### **Requerimiento en contra del Deudor Solidario:**

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 26 solo se concreta en señalar como responsables solidarios con los contribuyentes a:

I.- Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes hasta por el monto de dichas contribuciones.

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

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

IV.- La persona o personas cualquiera que sea el nombre con que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general, o la administración única de las sociedades mercantiles... cuando dicha sociedad incurra en cualquiera de los siguientes supuestos:

a).- No solicite su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

b).- Cambie su domicilio sin presentar el aviso correspondiente en los términos del Reglamento de este Código, siempre que dicho cambio se efectuó después de que se le hubiera notificado el inicio de una visita y antes de que se haya notificado la resolución que se dicte respecto de la misma, o cuando el cambio se realice después de que se le hubiera notificado, un crédito fiscal y antes de que éste se encuentre cubierto o hubiera quedado sin efectos.

c).- No lleve contabilidad, la oculte o la destruya.

IV.- Los adquirentes de negociaciones...

V.- Los representantes, sea cual fuere el nombre con el que se les designe, de personas no residentes en el país...

VI.- Quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, por las contribuciones a cargo de su representado.

VII.- Los legatarios y los donatarios...

VIII.- Quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria.

IX.- Los terceros que para garantizar el interés fiscal constituyan, depósito, prenda o hipoteca o permitan el secuestro de bienes...

X.- Los socios o accionistas....

XI.- Las sociedades que, debiendo inscribir en el registro o libro de acciones o partes sociales a sus socios o accionistas, inscriban a personas físicas que no comprueben haber retenido y enterado...., el impuesto sobre la renta causado por el enajenante de tales acciones...

XII.- Las sociedades escindidas...

XIII.- Las empresas residentes en México o las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país.

XIV.- Las personas a quienes residentes en el extranjero les presten servicios personales subordinados o independientes, cuando éstos sean pagados por residentes en el extranjero...

La responsabilidad solidaria comprenderá los accesosrios, con excepción de las multas. Lo dispuesto en este párrafo no impide que los responsables solidarios puedan ser sancionados por actos u omisiones propios.

Ahora bien, todo requerimiento de pago deberá ser notificado en los terminos y requisitos establecidos en los artículos 134 fracciones I, IV y V y 137 del mismo Código Fiscal de la Federación y se harán:

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

.....

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



V.- Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este Código.

La autoridad administrativa competente, en la que se encuentre radicado el crédito fiscal exigible y que corresponda a la jurisdicción del domicilio deudor, dictará una resolución con el carácter de mandamiento de ejecución, ordenando el requerimiento de pago, apercibiendo al deudor que en caso de no hacerlo se le embarguen bienes suficientes que cubran el monto del crédito fiscal y sus accesorios y que constan de recargos, gastos de ejecución y multas, esto constituye la iniciación al procedimiento administrativo de ejecución.

Dicha resolución deberá constar por escrito, señalar la autoridad que la emite, estar fundado y motivado, y expresa la resolución, objeto o propósito de que se trate, ostentar la firma del funcionario competente, el nombre de la persona a quien vaya dirigido y la causa legal de la responsabilidad cuando se trate de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria.

Estos requisitos integran la garantía de seguridad jurídica y el principio de legalidad establecidos en nuestra Ley Suprema, a que deben sujetarse todo acto de autoridad, con la finalidad de no dejar en un estado de indefensión a los particulares, y

asi no se vean afectados por las resoluciones que dicten las autoridades administrativas.

El requerimiento es un acto necesario y cuyo objeto consiste en el cumplimiento de una carga procesal, asi mismo es considerado un acto debido, ya que constituye una obligaciòn administrativa, para el funcionario la iniciaciòn del procedimiento administrativo de ejecuciòn a fin de ingresar al patrimonio de Estado el crèdito que tiene a su favor y que no ha sido cumplido por el deudor en forma voluntaria

La diligencia de requerimiento es la base del procedimiento econòmico coactivo y si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda actuaciòn anterior resulta viciada, pues su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violaciòn en su perjuicio de los articulos 14 y 16 de la Constituciòn.

### 3.2 FACE DE EFECTIVIDAD.

Se compone por todos aquellos actos del procedimiento encaminados a la obtenciòn del resultado pretendido, cuya consecuciòn se manifiesta en forma material.

#### a).- Del embargo precautorio.

El embargo precautorio o provisional, aùn cuando la ley de la materia lo menciona limitativamente y no se encuentre dentro

del contexto general del procedimiento administrativo de Ejecución, se encuentra regulado bajo determinados presupuestos.

El artículo 41 en su fracción II del Código Fiscal de la Federación, prevé dos supuestos en que procede:

1.- Cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios.

2.- Cuando no se atienda a tres requerimientos formulados por la autoridad y referentes a la misma omisión, salvo que se refiere el incumplimiento a la obligación de presentar declaraciones, caso en el que bastara el incumplimiento de un solo requerimiento.

Otro supuesto de procedibilidad del embargo precautorio, se encuentra en el artículo 145 del mismo Código Fiscal de la Federación en su segundo párrafo, establece la posibilidad de que la autoridad hacendaria pueda recurrir a la utilización de este embargo con carácter precautorio de los bienes del deudor a efecto que el interés fiscal quede asegurado en los siguientes casos:

1.- Cuando a juicio de la autoridad hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte bienes.

2.- Cuando realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de la obligación.

**b) Del procedimiento de embargo en general.**

El embargo constituye el segundo momento dentro de la secuencia del procedimiento administrativo de ejecución.

Fenech da el siguiente concepto de embargo de bienes: "Es el acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la realización forzosa de los bienes que posee el deudor en poder o en de terceros, fijando su sometimiento que abstenga de realizar cualquier acto dirigido a sustraer los bienes determinados y sus frutos de la garantía del crédito. (20)

A efecto de que la autoridad ejecutora proceda a la práctica del embargo de bienes del deudor se necesita que previamente se den los siguientes supuestos:

- a) que exista un crédito fiscal a cargo del sujeto.
- b) que el crédito fiscal haya sido debidamente notificado al deudor.
- c) que el deudor haya incurrido en incumplimiento de la obligación de pago.
- d) que se haya practicado requerimiento de pago al deudor.

(20) Fenech, Miguel.- PRINCIPIOS DE DERECHO PROCESAL TRIBUTARIO, Tomo II, Tercera Edición, Editorial Bosh, Barcelona España, 1949, pág. 41.

e) no obstante existir requerimiento de pago el deudor al momento de la diligencia de notificación de aquél no efectúa el pago.

Lo anterior encuentra su apoyo en lo previsto por el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación que nos dice: "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 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.

c) Procedimiento de señalamiento de bienes para embargo.

El derecho para señalar bienes para el embargo es un privilegio del sujeto deudor, persona en contra de la cual se despachó el mandamiento de ejecución.

Sin embargo para que el sujeto deudor pueda hacer uso del derecho antes aludido, deberá en el señalamiento de bienes ceñirse estrictamente al lo previsto por el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación, ya que de no ser así el sujeto

e) no obstante existir requerimiento de pago el deudor al momento de la diligencia de notificación de aquél no efectúa el pago.

Lo anterior encuentra su apoyo en lo previsto por el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación que nos dice: "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 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 a intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.

**c) Procedimiento de señalamiento de bienes para embargo.**

El derecho para señalar bienes para el embargo es un privilegio del sujeto deudor, persona en contra de la cual se despachó el mandamiento de ejecución.

Sin embargo para que el sujeto deudor pueda hacer uso del derecho antes aludido, deberá en el señalamiento de bienes ceñirse estrictamente al lo previsto por el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación, ya que de no ser así el sujeto

ejecutor tendrá derecho entonces a proceder al señalamiento de bienes.

La persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, sujetándose al orden 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.

Asimismo el artículo 156 del mencionado ordenamiento, el ejecutor tiene la facultad para señalar bienes sin sujetarse al orden establecido en el artículo 155, si el deudor no ha señalado bienes suficientes a juicio del mismo ejecutor, no ha seguido el orden prescrito en el precepto, o si teniendo otros bienes susceptibles de embargo, señalare bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora o que ya reportaron cualquier gravamen real, o bien señale bienes de fácil descomposición o deterioro o materias inflamables.

El embargo debe recaer siempre en bienes propiedad del deudor, de manera que si se demuestra que bien secuestrado pertenece a

un tercero, debe aceptarse que este último está legalmente capacitado para ejercer la acción que corresponda a fin de recuperar lo que es suyo.

**d) Bienes inembargables y susceptibles de embargo.**

El artículo 157 del Código Fiscal de la Federación prevé limitativamente cuales son estos bienes, no obstante de constituir parte del patrimonio del deudor se consideran exceptuados de embargo para efectos fiscales y que son:

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

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

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

IV.- La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella 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 siembras;

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

VIII.- Los derechos de uso y habitación;



IX.- El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad;

XI.- Las pensiones de cualquier tipo, y

XII.- Los ejidos.

Lo que se desprende de los términos del artículo 151 del mismo Código Tributario, es que jurídicamente se puede proceder al embargo de todo tipo de bienes propiedad del sujeto deudor, por lo que de conformidad con el contenido de dicho numeral el embargo puede producirse sobre:

I.- Bienes suficientes propiedad del deudor.

II. Embargo de negociación con todo lo que de hecho y por derecho le corresponda, mediante la intervención.

e) Ampliación de embargo.

Sobre este acto que realiza la autoridad administrativa durante el procedimiento administrativo de ejecución, el artículo 154 del Código Fiscal de la Federación dispone que el embargo podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento económico coactivo, cuando la oficina ejecutora estime que los bienes son insuficientes para cubrir los créditos fiscales; para que esto suceda necesariamente la autoridad deberá sujetarse a los principios de legalidad y seguridad jurídica plasmados en nuestra Constitución, ya que es muy limitativa la descripción que al respecto se hace en este precepto.

**f) Substracción de Bienes Embargados Mediante el Rompimiento de Cerraduras.**

Si durante la práctica del embargo la persona en contra de la que se despachò ejecución o bien aquella con quien se entienda la diligencia, se coloca en alguno de los supuestos previstos por el artículo 163 del Código Fiscal de la Federación, el ejecutor podrá hacer que las cerraduras que fueren necesarias sean rotas. Para tal efecto es menester se actualice cualquiera de estas dos causales: a) Que la persona con quien se entienda la diligencia se niegue abrir las puertas de las construcciones, edificios o casas señalados para la traba o en los que se presume que existen bienes muebles embargables; y, b) Cuando hubiese negativa de abrir los muebles en los que el ejecutor supongan se guarden dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables.

No obstante que el sujeto ejecutado se encuentre en los supuestos previstos por el legislador para la procedencia de la ruptura de cerraduras, sin embargo, a efecto de que el ejecutor, jurídicamente esté en condiciones de llevarla a cabo deberán satisfacerse los requisitos que establece el artículo 163 del mismo Código Tributario en su primer párrafo y que consiste en:

a) que el jefe de la oficina ejecutora dicte un acuerdo ordenando la práctica de tal diligencia debiéndose invocar las

disposiciones legales que le sirvan de apoyo y señalándose la causal que se ha actualizado para proceder a tal efecto;

b) en el momento de la práctica de la diligencia designar dos testigos;

c) levantar acta circunstanciada en la que se consigne todo lo que acontezca durante la realización de la diligencia.

Lo importante y que tiende a presentarse sobre este acto plasmado en la norma, es que al momento de realizarse por una oficina ejecutora surge la incógnita de ver si efectivamente es autoridad competente para llevar a cabo esta serie de actos, lo que aclararemos adelante.

**g) Nombramiento de Depositario.**

La guarda de los bienes embargados se encomienda a personas distintas del deudor, dicha persona es el depositario, quien tiene el carácter de administrador o interventor con cargo a la caja cuando el objeto embargado es una negociación o un bien raíz, los depositarios son nombrados por los jefes de las oficinas ejecutoras bajo su responsabilidad, quienes también podrán removerlos. Cuando no haya nombrado depositario el jefe de la oficina ejecutora previamente al embargo, lo puede designar el ejecutor, pudiendo ser nombrado como depositario el propio ejecutado.

#### h) Procedimiento de la Intervención.

En principio el interveutor tiene todas las obligaciones inherentes a su cargo de depositario, listandose entre las mas relevantes la consistente en separar el 10% de los ingresos diarios obtenidos por la negociación y enterarlos a la oficina recaudadora una vez separadas las cantidades referentes al pago de salarios y créditos preferentes. Además debe el interveutor con cargo a la caja, cuando advierta irregularidades en el manejo de la negociación dictar las medidas provisionales de carácter urgente y poner en conocimiento tal situación del Jefe de la Oficina Recaudadora quien ante tal supuesto podrá inclusive modificar jurídicamente la intervención de ser con cargo a la caja a convertir al interveutor en administrador.

La intervención-administración constituye la otra modalidad de la intervención de negociaciones, teniendo las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial para ejercer actos de dominio y administración, otorgar o suscribir títulos de crédito, para pleitos y cobranzas, presentar denuncias y querellas y desistirse de estas últimas, previo acuerdo con la oficina ejecutora, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que el mismo hubiere conferido, no quedando su actuación supeditada a las decisiones del Consejo de Administración, Asamblea de Accionistas o Socios.

No podrá designarse un interventor administrador si la negociación no estuvo previamente sometida al régimen de un interventor con cargo a la caja.

Dentro de las obligaciones del interventor administrador es preciso que dicha persona rinda cuentas mensuales de su administración a la oficina ejecutora y recaude el 10% del importe de las ventas o ingresos de la negociación. Pero jamás podrá enajenar los bienes del activo fijo de la negociación.

Para el caso de que la negociación no se encuentre constituida jurídicamente como sociedad el interventor-administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio.

De acuerdo con el artículo 168 del Código Fiscal de la Federación, el nombramiento de interventor debe ser inscrito en el Registro Público del domicilio de la negociación intervenida.

Dos son los supuestos en que procede el levantamiento de la intervención: a) Que el sujeto deudor haya cumplido con la obligación de pago; b) Que la negociación intervenida se haya enajenado satisfaciendo los requisitos del Código Fiscal de la Federación.

Las autoridades fiscales podrán proceder a la enajenación de la negociación intervenida cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24 % del crédito fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado periodo del año, en cuyo caso el porcentaje será el que corresponda al número de meses transcurridos a razón de 8% mensual y siempre que lo recaudado no alcance para cubrir el porcentaje del crédito que resulte.

### 3.3 FACE CONCLUYENTE.

Se compone de aquellos actos tendientes a satisfacer en forma primordial el cumplimiento del interés fiscal exigible y finalizar la función económico coactiva de la autoridad fiscal.

Los actos de conclusión son " los que tienen como función poner fin al procedimiento administrativo de ejecución". (21)

#### a) Remate y Venta de Bienes Embargados.

El remate viene a ser prácticamente y efectivamente la conclusión del procedimiento administrativo de ejecución, entendiéndose por tal la venta llevada a cabo por el órgano ejecutor de los bienes embargados al sujeto deudor.

El remate es el concepto general procedimental de "enajenación

(21) De la Garza, Sergio Francisco.- Op. Cit. pág. 778.

forzosa"; el Código Fiscal de la Federación lo utiliza como sinonimo de "venta de bienes embargados" y éste se realiza a travez de subasta pública que consiste en "provocar la concurrencia de los compradores para que se efectúe en favor del que ofrezca el mejor precio". (22)

A efecto de que en materia fiscal pueda llevarse a cabo la venta de los bienes embargados se requiere que se dé alguna de las situaciones siguientes y que se consagran en el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación.

- a) que hayan transcurrido treinta días hábiles de practicado el embargo.
- b) cuando habiéndose procedido al embargo precautorio en los términos del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación el sujeto deudor no efectúe el pago al momento del requerimiento.
- c) cuando el sujeto embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 172 del Código Fiscal de la Federación.
- d) cuando habiéndose hecho valer los medios de defensa en contra de la resolución determinante del crédito fiscal, la resolución confirmatoria de la misma haya quedado firme o por que la confirmatoria de esta también quedó firme porque no haya sido impugnable.

(22) Ibidem, pág. 772.

La Regla general que rige al remate es que los bienes embargados deban enajenarse en subasta pública

Según el artículo 174 del Código Fiscal de la Federación, en una subasta pueden ser rematados la totalidad de los bienes embargados o una parte de ellos, y hacer recaer la venta sobre los bienes en su conjunto, o bien dividirlos en lotes o fracciones, o en piezas sueltas si la autoridad considera que de esa manera se puede obtener un mayor rendimiento.

La venta de los bienes embargados deberá hacerse en el recinto de la Oficina Ejecutora, salvo las excepciones consagradas por el Código Fiscal de la Federación, supuestos en los cuales la venta podrá hacerse en el lugar designado por la autoridad ejecutora.

El precio base que deberá servir de punto de partida para la enajenación de los bienes embargados, dependiendo de su naturaleza se determinará de la manera en que lo prevé el artículo 175 del mismo Código Tributario en cita:

- a) Bienes inmuebles. En tratándose de bienes inmuebles la base para su enajenación será la que reporte el avalúo.
- b) Negociaciones. En tal caso se seguirá también con la utilización del valor que refleja el avalúo pericial.
- c) Otros casos. La regla general en tales supuestos es que sirva de base para la enajenación de los mismos el valor fijado



de común acuerdo entre autoridad ejecutora y sujeto propietario de los bienes embargados, siempre y cuando dicho valor convencional se haya fijado dentro de los seis días siguientes a aquel en que hubiere vencido el plazo a que se refiere el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, de no ser así se utilizará la valuación pericial.

Si el propietario de los bienes embargados como terceras personas acreedores del mismo, se encuentran insatisfechas con el valor asignado al bien que servirá de base para su enajenación, podrán elevar una instancia de inconformidad en contra de la valuación dentro de los seis días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del avalúo, debiendo en tal caso la autoridad exactora, a petición del interesado nombrar como perito a alguna institución nacional de crédito, misma que deberá rendir su dictamen en el plazo que no excederá de tres días, supuesto en el cual el valor consignado en dicho avalúo es el que servirá de base para la venta de los bienes.

El órgano executor deberá convocar para remate, fijando como fecha del mismo cualquier día dentro de los treinta siguientes a aquel en que se haya fijado el precio que sirva de base para el remate.

Tal y como lo prevé el artículo 176 del Código Fiscal de la Federación, la convocatoria viene a constituir el acto jurídico

a través del cual la autoridad ejecutora hace un llamado a todas las personas que tengan interés en concurrir a la subasta de los bienes embargados, dicho documento deberá ser fijado en lugar visible y usual de la oficina ejecutora y además en lugares públicos que se juzgue conveniente.

Cuando el valor de los bienes para remate exceda de una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, la referida publicidad consistirá en publicar la convocatoria tanto en el órgano oficial de la Entidad en que radique la oficina ejecutora, como en uno de los periódicos de mayor circulación, debiendo aparecer por dos veces con un intervalo de siete días, siendo necesario en todo caso que la última publicación haya sido cuando menos diez días antes de la fecha fijada para el remate.

La autoridad ejecutora, con anterioridad a la celebración del remate deberá tener un certificado de gravámenes correspondientes a los últimos diez años, procediendo a continuación a la citación del remate de todas a aquellas personas, que del certificado respectivo se desprenda tienen el carácter de acreedores del sujeto ejecutado. Para aquellos casos que se encuentran comprendidos en la fracción IV del artículo 134 del citado Código, por ignorarse el domicilio o paradero, la publicación de la convocatoria hará sus efectos de

:  
citación personal, todo esto tal y como lo señala el artículo 177 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 179 del multicitado Código, establece: "es postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate".

Los artículos 180 y 182 del precitado Código en estudio prevén los requisitos y formalidades que debe revestir el escrito que contenga la postura legal, siendo indispensables los siguientes:

- a) Las generales del sujeto postor;
- b) Registro Federal de Contribuyentes;
- c) Especificarse la cantidad que se ofrezca así como su forma de pago, debiendo en todo caso ofrecerse como pago de contado cuando menos una cantidad que resulte suficiente para satisfacer el interés fiscal. Cuando la base legal resulte superior al monto del interés fiscal, la diferencia entre ambos podrá reconocerse a favor del ejecutado de acuerdo con las condiciones que pacte este último y el postor. Por el contrario si el importe de la postura es menor al del interés fiscal, se rematarán de contado los bienes embargados.

Compete al Jefe de la Oficina Ejecutora el día y hora señalado para la celebración del remate hacer del conocimiento de los asistentes al mismo, qué posturas se califican de legales por satisfacer lo requisitos de ley y cuál de entre ellas es

considerada como la mejor, concediendo plazos sucesivos de cinco minutos cada uno hasta que la última postura no sea mejorada. Tal y como lo establece el artículo 183 del Código Fiscal de la Federación.

Si llegada la fecha para la celebración del remate y éste no se hubiera fincado por circunstancias diversas, el Jefe de la Oficina Ejecutora podrá convocar para una segunda almoneda, misma que deberá llevarse a cabo dentro de los quince días siguientes a la celebración de la primera, debiendo hacerse la publicación de la convocatoria por una sola vez y observando las modalidades previstas por el artículo 176 del Código, en comento siendo la base para el remate en la segunda almoneda la cantidad que sirvió para la primera menos un 20 %, de no llevarse a cabo el fincamiento de remate en segunda almoneda se podrá convocar para una tercera siguiendo las mismas reglas que rigieron la segunda, solo que en tal caso la base será la cantidad que resulte de deducir un 20% a la que sirvió de base para la segunda almoneda. Lo anterior resulta soportado por el contenido del artículo 191 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 183 del Código Fiscal de la Federación prevé que el fincamiento del remate debe llevarse a cabo a favor de quien hubiere hecho la mejor postura en cualquiera de las almonedas.

**b) Venta Fuera de Subasta.**

El artículo 192 del Código Fiscal de la Federación, contempla varias situaciones en las cuales se autoriza que los bienes

embargados se vendan fuera de subasta, dichos casos son los siguientes:

a) cuando el ejecutado proponga comprador antes de que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco y que el valor pactado para dicha venta cubra el precio asignado a los bienes embargados.

b) que tratándose de bienes de fácil descomposición o deterioro o materiales inflamables no exista lugar apropiado para su conservación o guarda.

c) que tratándose de bienes que hayan salido a remate por lo menos en dos almonedas, no se hubiesen presentado postores, supuesto en el cual las autoridades ejecutoras podrán directamente llevar a cabo la venta o bien encomendarla a personas dedicadas a la venta de tales bienes tal y como lo prevé el artículo 193 del Código en análisis.

#### c) Aplicación del Producto de la Venta de los Bienes Embargados.

Tratándose de bienes muebles cuyo remate se haya fincado, el postor dentro de los tres días siguientes al fincamiento, deberá entregar a la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida en su postura. Para el caso de bienes inmuebles el postor beneficiado por el fincamiento del remate, deberá efectuar el pago ante la oficina ejecutora dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya ocurrido el fincamiento.

De conformidad con lo establecido en el artículo 194 del Código que se viene citando, el producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el siguiente orden:

Los pagos se aplicarán a los créditos mas antiguos, siempre que se trate de la misma contribución y antes de al adeudo principal, a los accesorios en el orden siguiente:

- I.- Gastos de ejecución;
- II.- Recargos;
- III.- Multas, y
- IV.- Indemnización del 20% sobre el monto de cheques devueltos.

**d) Requisitos para la Enajenación a Plazos de los Bienes Embargados.**

La autoridad exactora podrá enajenar a plazos los bienes embargados en los casos siguientes:

- a) cuando no haya postura para adquirirse de contado;
- b) que la venta o plazos se realice fuera de remate, y
- c) que el comprador garantice el saldo del adeudo mas los intereses causados durante el plazo concedido.

En este supuesto quedara liberado de la obligación de pago el embargado. (artículos. 160 CFF y 92 del Reglamento CFF.)

**e) Adjudicación de los Bienes Embargados.**

El fisco federal goza de un derecho de preferencia para que en cualquiera de las almonedas se le adjudiquen los bienes en los casos siguientes:

- a) a falta de postores por la base de la postura legal que habria de servir para la almoneda siguiente;
- b) a falta de pujas, por la base de la postura legal no mejorada
- c) en caso de posturas o pujas iguales por la cantidad en que se haya producido el empate, y
- d) hasta por el monto del crédito si éste no excede de la cantidad en que debe fincarse el remate en la tercera almoneda.

Tan luego como se efectúa el pago a la oficina ejecutora esta procederá a la entrega de los bienes muebles. Para el caso de bienes inmuebles, una vez efectuado el pago y designado el Notario, la oficina ejecutora citará al ejecutado para que dentro de los próximos diez días otorgue y firme la escritura correspondiente y en caso de no hacerlo, firmará en su rebeldía el Jefe de la oficina mencionada, lo anterior en los terminos de los artículos 185 y 186 del CFF.

Los bienes pasarán a ser propiedad del adquirente, libres de gravámenes, para lo cual la oficina ejecutora comunicará al Registro Público para que se efectue la cancelación respectiva.

f) Gastos que Derivan del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

De conformidad con lo estipulado por el artículo 150 del Código Fiscal de la Federación, una consecuencia de la práctica del procedimiento administrativo de ejecución es que nace a cargo del sujeto ejecutado la obligación de pagar una cantidad determinada por concepto de los denominados "gastos de ejecución".

Los gastos de ejecución son precisamente las cantidades de dinero que el ejecutado debe pagar por la práctica de las diligencias inherentes al procedimiento administrativo de ejecución. Su justificación parte del hecho de que el sujeto ejecutado como consecuencia de su incumplimiento de pago motiva el desarrollo de una serie de actividades de parte de la autoridad fiscal orientadas a lograr su cumplimiento, actividades que tienen un costo y que no deberían de generarse de haberse dado el cumplimiento de la obligación.

El mismo artículo 150 establece que los gastos de ejecución consistirán en un 2% del monto del crédito fiscal, suma que debiera pagarse al fisco por la práctica de cada uno de los siguientes actos:

- a) Por la práctica del requerimiento en los términos del artículo 151 del Código Fiscal de la Federación;
- b) Por el embargo llevado a cabo por el órgano ejecutor, inclusive por el practicado en los términos de la fracción II del artículo 41 del citado Código, y



c) Por el remate, enajenación fuera de remate o adjudicación al fisco federal.

Dicho artículo también establece que los gastos de ejecución no podrán ser, por cada diligencia, ni inferiores a cincuenta mil pesos ni exceder de nueve millones de pesos.

La legislación Fiscal en comento, regula otro tipo de gastos extraordinarios y son todas aquellas erogaciones que debe hacer el sujeto ejecutado, distintas a los gastos de ejecución que deben cubrirse para el pago de una serie de rubros ocasionados por la práctica del procedimiento administrativo de ejecución, entre los que se encuentran: gastos de transporte de bienes embargados, gastos de avalúo, gastos de impresión y publicación de convocatorias y edictos, gastos de inscripción o cancelación de gravámenes, pago de honorarios de peritos, interventores, de almacenaje o bodega de bienes embargados, etc.

El último párrafo del mencionado artículo establece que los ingresos recaudados por concepto de gastos de ejecución, serán destinados para el establecimiento de fondos de productividad y para financiar los programas de formación de funcionarios fiscales salvo que por ley estén destinados a otros fines.

#### 3.4 PRESCRIPCIÓN DE LOS CRÉDITOS FISCALES.

Al tocar el concepto de Prescripción dentro de nuestro Derecho, necesariamente implica abordar el tema de Caducidad, con la finalidad de distinguir a ambos y no incurrir en confusiones al

momento de su aplicación, definiremos por nuestra parte tales figuras jurídicas.

En términos del Derecho privado, entendemos por **prescripción** el medio de adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley. A la adquisición de bienes en virtud de la posesión se le llama **prescripción positiva**; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama **prescripción negativa**.

La palabra **caducidad**, deriva del término latino "cado" que significa caer, terminar, extinguir, perder fuerza o vigor. La caducidad es la cesación de efectos por no hacer valer un derecho durante el tiempo que señala la ley.

Es pues la prescripción la extinción de una obligación por el transcurso del tiempo y caducidad la extinción de un derecho por efectos de su no ejercicio, durante el tiempo que para hacerlo concede la ley.

Ambos conceptos legales se instituyen para los efectos de nuestra materia en los artículos 146 y 67 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

El artículo 146 citado, contiene una norma de derecho sustantivo que establece un modo de extinción de los créditos

fiscales; es decir prevé el derecho de los particulares para que por prescripción, en el término de cinco años, se extingan tanto sus obligaciones ante la autoridad fiscal como los créditos a favor de ésta.

Por su parte el artículo 67 del mismo ordenamiento legal mencionado, establece las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracción a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años.

Según el artículo 146, la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción.

El mismo precepto legal referido, establece la instancia de prescripción por virtud de la cual los particulares pueden solicitar que se declare que ha prescrito algún crédito fiscal a su cargo. Sin embargo, si la autoridad determina el crédito o realiza el cobro, solo se podrán oponer los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y en la demás leyes fiscales.

De lo anterior se deduce que la instancia de prescripción procede en los siguientes casos:

a) Tratándose de obligaciones tributarias que deben ser determinadas normalmente por los sujetos pasivos y que éstos no

hayan determinado y, por tanto, que no hayan declarado, puesto que la declaración es un presupuesto de la determinación;

b) Tratándose de obligaciones tributarias que debiendo ser determinadas por la autoridad fiscal, ya sea que se le hayan declarado o no dicha autoridad no haya determinado los créditos fiscales, y

c) Tratándose de obligaciones tributarias que deban ser determinadas por los sujetos pasivos y aun cuando no hayan llegado a ser del conocimiento de la autoridad tanto la existencia del hecho generador como la omisión de la declaración por el contribuyente, la autoridad administrativa se hubiere abstenido de realizar el cobro. Este supuesto parece un poco forzado, pero es indispensable para dar sentido al supuesto de que si se realiza el cobro no procede la instancia de prescripción, para que ese supuesto sea autónomo del otro, que es que la autoridad determine el crédito. pues si esto sucede ya no importa si realiza el cobro.

Igualmente el propio numeral en referencia, establece que la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro del acreedor, notificada o hecha saber al deudor, o por el reconocimiento de éste, expreso o tácito, respecto de la existencia de la obligación de que se trate.

En resumen y estando de acuerdo con el fiscalista Dionisio J. Kaine, La prescripción es la liberación o extinción de una obligación fiscal, por el transcurso de cierto tiempo y de

acuerdo con las condiciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación. En estos términos, la prescripción es un derecho sustantivo.

La prescripción es susceptible de interrupción y de suspensión, con cada gestión de cobro realizada por la autoridad, entendiéndose por ésta únicamente al requerimiento formal de pago.

Tanto caducidad como prescripción pueden hacerse valer en vía de acción o excepción; en la práctica, la prescripción se alega como excepción dentro del procedimiento administrativo o jurisdiccional, aunque este último tiene que hacerse valer como una causal de la acción de nulidad, consistente en la extinción de la obligación por prescripción. (23)

### 3.5 PRELACION Y CONCURSO SOBRE CREDITOS FISCALES.

El propio Código Fiscal de la Federación en su artículo 147 dispone que las controversias que surjan entre el Fisco Federal y los fiscos locales relativas al derecho de preferencia para recibir el pago de los créditos fiscales, se resolverán por los Tribunales Judiciales de la Federación, tomando en cuenta las garantías constituidas y conforme a las siguientes reglas:

(23) Cfr.; .- Op. Cit. pág. 204.

I.- La preferencia corresponderá al fisco que tenga a su favor créditos por impuestos sobre la propiedad raíz, tratándose de los frutos de los bienes inmuebles o del producto de la venta de estos.

II.- En los demás casos, la preferencia corresponderá al fisco que tenga el carácter de primer embargante.

Cuando concurrieren el Fisco Federal y Fiscos Locales en el producto del remate, la venta de subasta o la adjudicación, se aplicará a cubrir los créditos fiscales en el orden siguiente:

I.- Los gastos de Ejecución;

II.- Los accesorios de las aportaciones de seguridad social;

III.- Las aportaciones de seguridad social;

IV.- Los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales.

V.- Las demás contribuciones y otros créditos fiscales.

Puede suceder que junto con el Fisco Federal, concurren otros acreedores que no sean los fiscos de los Estados y de los Municipios, y que quieran hacer valer sus derechos sobre el producto de la enajenación de los bienes embargados.

El Código Fiscal de la Federación señala al efecto las siguientes reglas:

El Fisco Federal tendrá preferencia para recibir el pago de créditos provenientes de ingresos que la Federación debió

percibir, con excepción de adeudos garantizados con prenda o hipoteca, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año o de indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Es requisito indispensable que la garantía antes mencionada se encuentre registrada en el Registro Público que correspondan y, respecto de los adeudos por alimentos, que se haya presentado la demanda ante las autoridades competentes antes de que se hubiera notificado al deudor el crédito fiscal correspondiente.

La vigencia y exigibilidad del crédito cuya preferencia se invoque deberá comprobarse en forma fehaciente al hacerse valer el recurso administrativo correspondiente.

En ningún caso el Fisco Federal entrará en los juicios universales.

Cuando se inicie juicio de quiebra, suspensión de pagos o de concurso, el juez que conozca del asunto deberá dar aviso a las autoridades fiscales para que, en su caso, hagan exigibles los créditos fiscales a su favor a través del procedimiento administrativo de ejecución.

### 3.6 DE LA GARANTIA DEL INTERES FISCAL.

Con la finalidad de que el Estado asegure la efectiva recaudación tributaria, y ver obligados a los particulares a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, nuestra Legislación Tributaria Federal establece la forma de garantizar aquel interés fiscal constituido que así se pretendiese hacer exigible.

Esas formas de garantía las regula el Código Fiscal de la Federación en su artículo 141, entre las que se encuentran:

I.- Depósito de dinero en las Instituciones de crédito autorizadas para tal efecto;

II.- Prenda o hipoteca;

III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión;

IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia, y

V.- Embargo en la vía administrativa.

La garantía otorgada por el obligado, deberá comprender: el importe del crédito principal más los accesorios causados, así como los que se causen durante los doce meses siguientes, debiéndose actualizar y ampliarse cada año dentro del mes siguiente en que concluya cada periodo.

Establece el propio artículo 141, que el Reglamento del Código Fiscal de la Federación establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías y que la Secretaría de Hacienda y Crédito



Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como posteriormente y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bienes.

En ningún caso en materia fiscal procede la dispensa del ofrecimiento de garantía.

La garantía del interés fiscal realitvo a los créditos fiscales a que se refieren los artículos 4o y 141 del Código Fiscal de la Federación, se otorgarán en favor de la Tesorería de la Federación, del organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales, así como de las tesorerías o de las dependencias de las entidades federativas que realicen esas funciones aunque tengan otra denominación.

Para los efectos de la fracción I del citado artículo 141, la garantía se constituirá mediante: a) billete o certificado de depósito expedido por la Nacional Financiera, y en caso de cancelación éste se endosará y entregará al depositante para su cobro; b) en efectivo mediante recibo respectivo cuyo original debe entregarse al interesado y para su cancelación el depósito se devolverá al interesado contra entrega del recibo que originalmente recibió a cambio.

El depósito efectuado, generará intereses calculados conforme a las tasas que para este caso señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo permanecer la cantidad original en

depósito, mientras subsista la obligación de garantizar pudiendo retirarse los intereses que se generen.

Sobre la garantía mencionada en la Fracción II del mismo artículo 141 en comento, solo se podrá aceptar garantía prendaria sobre bienes muebles por el 75% de su valor, debiendo estar libre de todo gravamen, no siendo admisibles los del dominio fiscal y de particulares ni los de procedencia extranjera que no acrediten su legal estancia en el país.

La Secretaría podrá autorizar a instituciones y a corredores públicos para valorar o mantener en depósito determinados bienes, debiendo inscribir la prenda en el registro que corresponda cuando los bienes en que recaigan estén sujetos a esta formalidad.

Sobre valores podrá otorgarse como garantía entregando contratos de administración celebrados con casas de bolsa que amparen la inversión en valores a cargo del Gobierno Federal inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, siempre que se designe como beneficiario único a la autoridad a favor de la cual se otorgue la garantía. En estos supuestos se aceptará como garantía el 100% del valor nominal de los valores, debiendo reinvertirse una cantidad suficiente para cubrir el interés fiscal pudiendo retirar los rendimientos.

También en términos de dicha fracción II del citado artículo 141 podrá otorgarse como garantía, hipoteca sobre bienes inmuebles por el 75 % del valor de avalúo o catastral, debiendo acompañar certificado sin gravamen alguno ni afectación urbanística o agraria, expedido con tres meses máximo de anticipación. En la hipoteca, el otorgamiento de la garantía se hará en escritura pública que deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y contener los datos relacionados con el crédito fiscal. El otorgante podrá garantizar con la misma hipoteca los recargos futuros o ampliar la garantía cada año en los términos del artículo 69 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Para los efectos de la fracción III del artículo 141 del Código Tributario, la póliza en que se haga constar la Fianza deberá quedar en poder y guarda de la autoridad recaudadora de la Federación o del organismo descentralizado que sea competente para cobrar coactivamente créditos fiscales; las autoridades recaudadoras de las entidades federativas concentrarán la póliza ante la autoridad recaudadora de la Federación más cercana.

En lo que respecta a la garantía mencionada en la fracción IV, también del artículo 141 del Código en cita, para que un tercero asuma la obligación de garantizar el interés fiscal, deberá sujetarse a lo siguiente:

I.- Manifestar su aceptación, mediante escrito firmado ante notario público o ante la autoridad recaudadora que tenga encomendado el cobro del interés fiscal, requiriéndose en este caso la presencia de dos testigos;

II.- Cuando sea persona moral que garantice el interés fiscal, el monto de la garantía deberá ser al menos el 10% de su capital social, y siempre que dicha persona no haya tenido pérdida fiscal para efectos del impuesto sobre la renta en los dos últimos ejercicios de doce meses o que aún teniéndola, ésta no haya excedido de un 10% de su capital social, y

III.- Cuando sea una persona física la que garantice el interés fiscal, el monto de la garantía deberá ser menor al 10% de los ingresos declarados en el último ejercicio, sin incluir el 75% de los ingresos declarados como actividades empresariales o el 10% del capital afecto a su actividad empresarial en su caso.

Y en lo que se refiere a la garantía mencionada en la fracción V del artículo 141, el embargo en la vía administrativa se sujetará a las siguientes reglas:

I.- Se practicará a solicitud del contribuyente, quien deberá acompañar los documentos que señale la forma oficial correspondiente;

II.- El contribuyente señalará los bienes en que deba trabarse, debiendo ser suficientes para garantizar el interés fiscal, siempre que en su caso se cumplan los requisitos y porcentajes que establece el artículo 62 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación. No serán susceptibles de embargo los bienes

que se encuentren en el supuesto a que se refiere el inciso c) de la fracción II del artículo 156 del Código Fiscal de la Federación;

III.- Tratándose de personas físicas, el depositario de los bienes será el propietario y en el caso de personas morales el representante legal. Cuando a juicio del jefe de la autoridad recaudadora exista peligro de que el depositario se ausente, enajene u oculte sus bienes o realice maniobras tendientes a evadir el cumplimiento de sus obligaciones, podrá removerlo del cargo; en este supuesto los bienes se depositarán en un almacén general de depósito y si no hubiera almacén en la localidad, con la persona que designe el Jefe de la oficina recaudadora;

IV.- Deberá inscribirse en el Registro Público que corresponda, el embargo de los bienes que estén sujetos a esta formalidad, y

V.- Deberá cubrirse con anticipación a la práctica de la diligencia de embargo en la vía administrativa, los gastos de ejecución, señalados en la fracción II del artículo 150 del Código Fiscal de la Federación. El pago así efectuado tendrá el carácter de definitivo y en ningún caso procederá su devolución una vez practicada la diligencia.

La autoridad exactora, calificará, aceptará si procede y le dará trámite a la garantía ofrecida por el deudor, debiendo reunir los requisitos de ley, cuando no se cumplan tales requisitos se otorgará un plazo de cinco días al oferente para que los cumpla y en caso de negativa no se aceptará la garantía (artículo 68 Reglamento del CFF)

Para garantizar el interés fiscal sobre un mismo crédito, podrán combinarse las diferentes formas que al efecto establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, así como sustituirse entre sí, caso en el cual, antes de cancelarse la garantía original, deberá constituirse la sustituta, cuando no sea exigible la que se pretende sustituir.

La garantía constituida podrá garantizar uno o varios créditos fiscales, siempre que la misma comprenda los conceptos previstos en el segundo párrafo del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

La cancelación de la garantía ofrecida por el deudor procederá en los siguientes casos:

- I.- Por sustitución de garantía;
- II.- Por el pago del crédito fiscal;
- III.- Cuando en definitiva quede sin efectos la resolución que dio origen al otorgamiento de la garantía, y
- IV.- En cualquier otro caso que deba cancelarse de conformidad con las disposiciones fiscales.

Finalizando, sólo procederá garantizar el interés fiscal, cuando se presenten los siguientes supuestos:

- I.- Cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

II.- Cuando se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades, si dichas facilidades se conceden individualmente;

III.- Cuando se solicite la aplicación del producto en los términos del artículo 159 del Código Fiscal de la Federación, y

IV.- En los demás casos que señalen las leyes fiscales.

Así con todo lo expuesto en el presente trabajo se han desarrollado y analizado los elementos de contenido normativo que se consideran indispensables para establecer las premisas generales que nos permiten dirigirnos hacia la parte medular que compone nuestra tesis, para poder discernir mediante su aplicación respecto de la Inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución que realiza el Instituto Mexicano del Seguro Social.

**CAPITULO IV**  
**INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE**  
**EJECUCION QUE LLEVA A CABO EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO**  
**SOCIAL**



Como mencionamos en capítulos anteriores, el Poder Ejecutivo, tiene la facultad originaria para ejecutar la actividad financiera del Estado, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, derivada de su Soberanía por virtud de la cual se establecen, se determinan o liquidan y se cobran los tributos.

Lo anterior se denomina por la doctrina como **Potestad tributaria** cuyo fundamento se encuentra en el artículo 39 de nuestra Constitución Política que nos dice "La soberanía Nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno".

De tal manera que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, por la de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y los particulares de los Estados, lo que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal (artículo 41 constitucional).

En este mismo sentido y en relación a la práctica y ejercicio de la facultad económico-coactiva que tiene el Estado como potestad tributaria, el artículo 49 constitucional preceptúa lo

siguiente: "El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...." .

Depositando el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80 constitucional).

Dentro de sus facultades de Presidente está: "promover y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, porveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.. (artículo 89 fracción I del Pacto Federal).

Es decir, al ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo, realiza la importante función administrativa, debiendo además resolver conforme a la exacta observancia de la ley sobre esta materia.

Así el artículo 90 de la propia Constitución establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, expresando que será "centralizada y paraestatal" conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y "la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

:

La Ley a que se refiere el anterior artículo Constitucional mencionado es la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en donde se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal.

El régimen de centralización administrativa federal, organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo, que se desarrolla a través de un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia y de órganos que obedecen las órdenes e instrucciones de aquellos.

Las facultades de mando y decisión se concentran principalmente en los órganos superiores de la Administración Pública Centralizada; todas sus autoridades inferiores obran en su nombre por medio de instrucciones que no son medidas arbitrarias, sino determinaciones legales que se auxilian para su ejecución con la ciencia y la técnica.

Secretaría de Estado se denomina a cada una de las ramas de la Administración Pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y conforme a su artículo 31 fracción XI se establecen las facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al cual corresponde:

"Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales".

Por lo que de lo expuesto, podemos afirmar categóricamente que la única autoridad que está facultada Constitucional y Legalmente para llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultad que no puede ser delegable a un organismo como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, partiendo de la base que es un organismo descentralizado, y mantiene una autonomía absoluta ya que se crea por un acto legislativo, teniendo un régimen propio, con personalidad, patrimonio, estructura, órganos y objeto o finalidad propios, y de ningún modo puede considerársele que forme parte de la Administración Pública Centralizada, a la cual está reservada exclusivamente el ejercicio de la facultad económico-coactiva, como ya se ha demostrado, por el contrario, el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado, que de acuerdo a la Constitución en su artículo 90 y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 10 y 45 queda incluido dentro del sector paraestatal.

Es preciso señalar que este sector no debe manejar facultades concedidas por la Constitución a los órganos estatales que forman la Administración Pública Centralizada. Por lo mismo puede refutarse de inconstitucional con respecto a la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social de conocer y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución, que lleven a cabo.

Debiendo recordarse que estamos en un sistema de Derecho y el acatamiento por parte del legislador a los lineamientos generales de traza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de un valor superior, porque ello implica que exista Seguridad Jurídica para los gobernados.

El procedimiento administrativo de ejecución es un atributo estricto del titular del Poder Ejecutivo y sólo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en las leyes impositivas, se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad.

La facultad económico-coactiva, por ser un régimen de excepción, sólo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria del Estado, ya que por ser situación de excepción, la misma no es delegable, ni siquiera por el propio legislador, máxime que no está prevista en forma

expresa en nuestra Carta Magna, ya que como lo ha señalado nuestro mas alto Tribunal, se trata de una facultad implicita.

Es un atributo estricto del Titular del Poder Ejecutivo y solo en la Ley Organica de la Administración Pública y en las leyes impositivas, se permite a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público desarrollar esa facultad. (24)

#### 4.1 REGIMEN JURIDICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El Seguro Social, asi lo define Moreno Padilla, es: el instrumento de la seguridad social por medio de cual una institución pública queda obligada a entregar a los derechohabientes que son económicamente débiles, prestaciones y subsidios cuando se reúnen los supuestos establecidos en la ley, a cambio de una cuota o prima que paguen los beneficiarios, la población en general y el Estado o sólo alguno de éstos. (25)

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene ciertas características si bien es un organismo

(24) Cfr.;.- EL REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Editorial Themis, México 1991, págs.96 y 97.

(25) Cfr.; Ibidem, pág. 25

descentralizado, encargado de proporcionar un servicio público; por otra parte administra recursos ajenos que deban ser canalizados para otorgar un servicio, razón por la cual este organismo autónomo, además de estar regulado por su propia Ley en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia y en cuanto a su funcionamiento, desarrollo y control por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La Ley del Seguro Social considera que el mismo se clasifica en dos rubros:

- a) Régimen Obligatorio.- que significa el cumplimiento efectivo de la inscripción y de las demás obligaciones obrero-patronales por la simple disposición de la ley. y comprende los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez cesantía y muerte y guarderías para hijos de asegurados.
- b) Régimen Voluntario.- que comprende los seguros facultativos para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad.

Los recursos ajenos que deberá canalizar el Instituto para prestar el servicio se denominan "cuotas obrero-patronales".

Recordemos que la relación tributaria tiene como elemento un sujeto activo que exige el cumplimiento de la prestación u obligación derivada del hecho imponible, debiendo ser una autoridad revestida de plenas atribuciones encargada de vigilar

el cumplimiento de la ley fiscal, así como de exigir la plena satisfacción del interés fiscal.

Ahora bien, actualmente en nuestro sistema jurídico mexicano la Seguridad Social, se proporciona y administra por organismos descentralizados como son Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad de la Fuerzas Armadas, etc. dotados por el legislador dentro de los ordenamientos legales respectivos con características adicionales para fungir como órganos de autoridad que en forma independiente a la Administración Pública Central pueda administrar y recaudar en la vía coactiva las aportaciones de seguridad social.

Por su parte el artículo 45 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal define a los organismos descentralizados como: "las autoridades creadas por Ley o Decreto del Congreso de Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

En relación al anterior precepto el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales define a los organismos descentralizados como: "Las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo objeto sea: I. La realización de actividades



correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La Prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de Asistencia o Seguridad Social.

En resumen, los organismos descentralizados son entidades jurídicas que se constituyen con base a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, con un patrimonio propio; afectación de carácter público y tienen por finalidad la explotación de bienes y recursos de la nación para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas y, comunmente, la prestación de servicios públicos y sociales.

El artículo 4º de la Ley del Seguro Social estipula que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es el instrumento básico encargado del servicio público de carácter nacional de seguridad social.

Igualmente en su artículo 5º de la misma Ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social queda ubicado perfectamente como organismo público descentralizado y a través de esta forma va a proporcionar el servicio público de carácter nacional de seguridad social y para ello cuenta con la estructura administrativa de sus órganos que son:

- a) La Asamblea General.
- b) El Consejo Técnico.
- c) La Comisión de Vigilancia.

d) La Dirección General.

e) Las diversas dependencias del propio organismo que dependen de la citada Dirección encargadas primordialmente de proporcionar los servicios de seguridad social que la ley les encomienda.

Pero el Instituto Mexicano del Seguro Social no sólo es un organismo descentralizado encargado de proporcionar un servicio público de seguridad social, tiene otra cualidad que el propio legislador le otorgó en el artículo 268 de la actual Ley del Seguro Social, que es la de ser un organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar crédito fiscales, dar bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para después aplicarlos a los fines para los cuales fue creado, por lo que es de estimarse que solamente al actuar con dichas facultades el Instituto tiene el carácter de autoridad.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene atribuciones de índole tributario descritas en los artículos 240, 268, 269, 270 y 271 de su misma Ley, esencialmente para efectuar labores de verificación, inspección, señalamiento de hecho generador y determinación de adeudos y, en este caso tendrá que sujetarse a los lineamientos que la misma ley establece o en su caso tendrá que sujetarse a las disposiciones fiscales correspondientes y en especial al Código Fiscal de la Federación.

Ya que como lo menciona el tratadista y especialista en materia de Seguridad Social Javier Moreno Padilla: "si bien es cierto que la Ley de la materia establece en el artículo 240 que el Instituto puede organizar sus dependencias y expedir sus reglamentos interiores, y ello lo está haciendo por medio del Consejo Técnico, también es cierto que estas facultades se concentran estrictamente en la posibilidad de prestar servicios públicos de seguridad social, esto es, en su cualidad de organismo descentralizado, porque el Consejo Técnico no obstante de ser la máxima autoridad administrativa del Instituto no puede proveer en la esfera administrativa el estricto cumplimiento de las leyes, como lo dispone la fracción I del artículo 89 constitucional, ya que esta facultad sólo le está reservada al titular del Ejecutivo Federal.

"De donde si el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la calidad de autoridad debe circunscribir sus actos a la esfera de legalidad que se desprende de los artículos 14 y 16 constitucionales y sólo el titular del Ejecutivo puede reglamentariamente crear las dependencias que van a encargarse de la determinación, liquidación y cobro de adeudos fiscales, sin que el Consejo Técnico, puede alcanzar estas atribuciones, ya que las mismas no se presentan por la descentralización, sino por organismo fiscal autónomo".(26)

(26) Moreno Padilla, Javier.- Op. Cit. pág 92

Y al efecto de lo anteriormente expuesto, transcribimos la siguiente tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que clarifica y robustece los anteriores razonamientos:

"CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-SUS  
 "FACULTADES CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 107"  
 "FRACCION VIII DE LA ANTERIOR LEY DEL SEGURO SOCIAL Y 240 DE"  
 "LA VIGENTE.- UNICAMENTE AUTORIZA AL INSTITUTO PARA ORGANIZAR"  
 "ADMINISTRATIVAMENTE SUS DEPENDENCIAS.- No es cierto que la"  
 "atribución que el legislador confirió al Instituto Mexicano"  
 "del Seguro Social en el artículo 107 fracción VIII de la"  
 "anterior ley y 240 de la vigente, de organizar sus"  
 "dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las"  
 "mismas, que para efecto de lo dispuesto en los artículos 117"  
 "fracción IX y 253 fracción XIV, correspondía y corresponde al"  
 "Consejo Técnico, tenga el alcance de facultar a dicho Consejo"  
 "para otorgar una atribución como la de liquidar y recaudar"  
 "cuotas que la ley le confiere, ya que únicamente autoriza al"  
 "Instituto para organizar administrativamente sus dependencias"  
 "y fijar su estructura y funcionamiento, como entidades"  
 "meramente auxiliares de los órganos superiores. Estimar lo"  
 "contrario significaría, amén de interpretar la ley en donde"  
 "por su claridad no es permitido hacerlo, autorizar, en un"  
 "sistema de derecho como el nuestro en el que rigen a título"  
 "de garantías individuales la seguridad jurídica y la"  
 "legalidad, entre otras, el que pudiera afectarse la esfera"

"jurídica de la persona por actos de autoridades no facultadas"  
"expresamente por la ley para realizarlos, cuando es principio"  
"general de derecho que en salvaguarda de dichas garantías la"  
"autoridad sólo puede hacer aquellos que la ley le autoriza".  
Informe Rendido por el Presidente de la Suprema Corte de  
Justicia de la Nación, Tomo correspondiente a la Segunda parte,  
Sección Primera, año 1985, páginas 7 y 8.

#### 4.2 REGIMEN FISCAL DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

La seguridad social se soporta por medio de las aportaciones que cubren los sectores directamente beneficiados, de tal suerte que se distribuya la carga económica, tomando en cuenta la situación que cada uno de estos sectores guarda en la compensación del servicio.

Definitivamente las cuotas obrero patronales tienen el carácter de créditos fiscales su fundamento se desprende del artículo 31, fracción IV constitucional, que señala la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, en la manera proporcional y equitativa que establecen las leyes; ya que dichas cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social se encuentran comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares establecidos dentro de la Ley de Ingresos de la Federación con el carácter obligatorio y la seguridad social efectivamente se trata de un gasto público con un fin específico.

Así se confirma su fundamentación tributaria que les da existencia, lo que se sustenta base a lo establecido en los artículos 2º y 4º del Código Fiscal de la Federación que nos dicen respectivamente:

Artículo 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

....

"II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".

....

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la Fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social".

Artículo 4º.- Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo las que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les

den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

Por su parte la actual Ley del Seguro Social en su artículo 267 otorga el carácter fiscal a las cuotas obrero patronales, naturaleza que de igual forma les ha sido otorgada también por el Tribunal Fiscal de la Federación en diversas resoluciones.

Comunmente se ha denominado a las aportaciones de seguridad social con el nombre de **Cuotas Obrero-Patronales**.

El artículo 123 fracción XXIX de nuestra Constitución Política justifica también la existencia de la seguridad social, como causa de utilidad pública, refiriéndose a los renglones que integran el régimen obligatorio.

En materia aportaciones a la seguridad social, existe la descripción del hecho generador, solo que la misma está inmersa en la definición que presenta la Ley del Seguro Social, al establecer los sujetos pasivos de la relación tributaria, en su artículo 12 del ordenamiento en comentario señala que son sujetos de aseguramiento al Régimen Obligatorio:

I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón y aun este, en virtud de alguna ley especial, este exento del pago de impuestos o derechos;

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obrera o mixtas, y

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y dequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

De lo que se concluye que la relación laboral es el hecho generador de la relación tributaria en materia de seguridad social, al respecto Moreno Padilla no dice: "ya que en el momento mismo en que una persona inicia a prestar servicios a otra, no importa que exista contrato de trabajo o se carezca del mismo, además de estar vinculada laboralmente, origina la obligación ex lege para que se generen las obligaciones descritas en la Ley del Seguro Social, para el régimen obligatorio".(27)

#### 4.3 FACULTAD DE LAS OFICINAS EJECUTORAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN LA APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

Con la Reforma a la ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre de 1981, el Congreso de la Unión autoriza que el Procedimiento administrativo de ejecución pueda llevarse a cabo tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como por el Instituto Mexicano del Seguro Social a través de las Oficinas para Cobros que al efecto se crearían, quedando esta reforma legal como actualmente la conocemos del artículo 271 que nos dice:

(27) Moreno Padilla, Javier.- Op Cit. pags. 80 y 81.



"El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de oficinas de cobro del citado Instituto del Seguro Social.

"Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el Procedimiento Administrativo de Ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo".

Como podrá observarse, se autoriza que el procedimiento económico coactivo se lleve a cabo por dependencias que no forman parte de la estructura de los entes con soberanía tributaria, que en materia federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La facultad para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución solo compete se desarrollo a órganos de autoridad en el ejercicio de la potestad tributaria, que va implícita constitucionalmente y es exclusiva de la Administración Central, y no puede otorgarse a un organismo descentralizado como es el Instituto Mexicano del Seguro Social, por no estar

asi regulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni en nuestra Carta Magna.

Solo es conferida al Poder Ejecutivo y se permite a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público el atributo de desarrollar la facultad económico-coactiva, plasmado asi en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene facultades para determinar y cuantificar adeudos fiscales en su calidad de organismo autónomo, pero esta naturaleza no puede extenderse al ejercicio de la facultad económico-coactiva, que consiste en un marco de gran excepción a los principios que con el carácter de garantías constitucionales señalan los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

En otros términos, el Instituto Mexicano el Seguro Social, es un organismo público descentralizado encargado de otorgar los servicios que presta conforme a su propia Ley a los derechohabientes y aun cuando para efectos fiscales puede determinar y cuantificar los créditos por ello tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, mas no asi esta facultado para exigir coactivamente el cobro de los créditos.

En este sentido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación claramente ha sustentado que la facultad económico-coactiva corresponde al Poder Ejecutivo, que es la autoridad

competente para ejercitarla. Así como se aprecia en el Informe de 1972, Primera Parte, página 324, que dice:

FACULTAD ECONOMICO COACTIVA CORRESPONDE AL PODER EJECUTIVO.-EN LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE CONSTITUCION.- AL REGULAR EL EJERCICIO DE LA.-

"El artículo 16 Constitucional ordena que nadie puede ser  
 "privado de sus propiedades 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 hecho."  
 "Sin embargo como la obligación de pago del impuesto no es una"  
 "obligación de carácter civil que este regulada por el derecho"  
 "común, sino a una imperiosa exigencia de una necesidad"  
 "política, que la constituye en un servicio público, que debe"  
 "prestarse aún en contra de la voluntad del obligado. No puede"  
 "dicha obligación asumir la forma judicial. De modo que el"  
 "artículo 14 no puede abarcarla dentro de sus disposiciones."  
 "Tampoco la facultad económica-coactiva es una invasión de las"  
 "atribuciones judiciales, contraria al artículo 16"  
 "Constitucional, como se ha dicho antes, el ejercicio de la"  
 "facultad económico-coactiva no importa en un juicio, es sólo"  
 "un privilegio concedido al Fisco por inegables razones de"  
 "utilidad para cobrar sus adeudos, respetando las atribuciones"  
 "de los Tribunales Administrativos y Judiciales, a quienes el"  
 "conocimiento del asunto puede pasar para su resolución"  
 "después que el embargo o el depósito estén hechos y siempre"  
 "que el interesado alguna excepción haga valer. Por tanto, no"

"puede haber invasión de atribuciones judiciales, cuando no se "ejercen sino la estrictamente administrativa." "Consecuentemente, como la facultad económica-coactiva forma "parte de las funciones administrativas, el poder ejecutivo es" "la autoridad competente para poder ejercitarla".

Igualmente en la especie sobre el presente asunto que nos compete, el H Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha emitido tesis jurisprudencial visible en el Informe rendido en el año de 1987, en su Tercera Parte, página 101, número 26, que dice:

"SEGURO SOCIAL. OFICINAS PARA COBROS DEL IMSS. SON AUTORIDADES"  
 "DE FACTO.- Los artículos 258 E y 271 de la ley del Seguro"  
 "Social instituyeron las oficinas para cobros del aludido"  
 "organismo descentralizado, con atributos de órganos de"  
 "autoridad, pero ello no importó la creación material de las"  
 "unidades burocráticas correspondientes, pues la ley no dice"  
 "cuántas son, cuál es el ámbito territorial de competencia de"  
 "cada una de ellas ni el lugar de residencia; en consecuencia,"  
 "aún cuando existió la voluntad expresa del órgano legislador"  
 "para la creación de esas autoridades, lo cierto es que al no"  
 "haber precisado su número, circunscripción territorial,"  
 "domicilio, los requisitos que deben satisfacer las personas"  
 "físicas que se designen para despacharlas ni que personal las"  
 "integra, es evidente que solamente las instituyó y que dejó a"  
 "cargo del Poder Ejecutivo el acto material de su creación, a"

"través de un Reglamento, por ser esta la forma idónea de"  
"proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de"  
"la ley. Dicho proceder está inspirado en un sentido práctico"  
"indiscutible, pues si el propio legislador hubiera creado"  
"esas dependencias en la ley, sería imperativa su reforma la"  
"existir la necesidad de aumentar su número o de modificar"  
"sus circunscripciones territoriales o sus lugares de"  
"residencia; en tanto que, si el acto material de su creación"  
"se deja a un reglamento, como en el caso se hizo, las"  
"reformas que del mismo se requieran se cumplen con mayor"  
"dinamismo por quedar a cargo de una sola persona (Titular del"  
"Poder Ejecutivo) y no de un órgano colegiado numeroso que"  
"normalmente funciona durante cuatro meses cada año (Congreso"  
"de la Unión). De ahí que, a las aludidas oficinas surgieron"  
"materialmente de los acuerdos 684, y 1889, de fechas 14 de"  
"abril y 17 de noviembre de 1982, respectivamente, emitidos por  
el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, es  
obvio que se crearon por quien carece de atribuciones para  
establecer órganos de autoridad y por tanto, son autoridades de  
"facto"..."

**CAPITULO V**

**MEDIOS DE DEFENSA QUE TIENEN LOS PARTICULARES EN CONTRA DE LA  
ILEGAL APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
EJECUCION.**

El procedimiento administrativo de ejecución tiene el carácter de ser **oficioso**, impulsado por la autoridad administrativa que bien puede iniciar de una manera ilegal o que los mismos actos que lo integran adolezcan de ilegalidades, afectando al obligado o a terceros interesados por determinadas circunstancias.

El Código Fiscal de la Federación para subsanar las violaciones cometidas directamente durante el procedimiento administrativo de ejecución establece los recursos administrativos de **Oposición** al procedimiento administrativo de ejecución y el de impugnación de notificaciones (artículos 116 fracción II y 129).

Es necesario precisar lo que se entiende por recurso administrativo estando de acuerdo con los razonamientos que expone Hugo Carrasco Iriarte en su obra al decir: "El recurso administrativo permite al poder público revisar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución.

"En los recursos administrativos el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley. El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración

Pública, que ocasione a un particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de alguno de los elementos del acto administrativo, competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento". (28)

Para que el recurso administrativo exista se requiere la impugnación de una decisión por parte de un particular ante una autoridad administrativa con la exigencia del Derecho Objetivo que le pertenece para que la autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa, sobre la legalidad y fondo del asunto.

El recurso administrativo no existe, pues en ausencia de la ley, que es más que un requisito una condición sin la cual no se concibe.

En la misma obra en cita Carrasco Iriarte hace mención de algunas Tesis Jurisprudenciales que al respecto hablan y nos dice una de ellas:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- No siendo"  
 "manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos,"  
 "aun siendo opnible la cuestión, las autoridades deben entrar"

(28) LECCIONES DE PRACTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL, Tercera Edición, Editorial Themis, México, pág. 3



"al fondo de los asuntos que se les plantean pues los" "recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido" "creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de" "facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar" "su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que" "los convierta en trampas procesales que en vez de facilitar" "obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del" "legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en" "el que se extravíen los afectados por resoluciones" "administrativas, sino como medios para lograr, en un estado" "de derecho, la solución legal de los conflictos y" "controversias".

"1er T.C.- SJF. 1917-1975. 6a. p.75". (29)

### 5.1 RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

Se encuentra normado su procedibilidad en los artículos 116 fracción II, 118, 126, 127 y 128 del Código Fiscal de la Federación. El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, procederá contra los actos que:

I.- Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución.

(29) Carrasco Iriarte, Hugo.- Op. Cit. págs. 6 y 7

o a la indemnización a que se refiere al artículo 21 del Código;

II.- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que éste no se ajusto a la ley;

III.- Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código, y

IV.- Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

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.

El recurso en materia, deberá interponerse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación o al día en que el afectado haya tenido conocimiento del mismo.

Cuando el Recurso en comento se interponga porque éste no se ajusto a la ley, las violaciones cometidas antes de la etapa de remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo.

Si dichas violaciones tubieren lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratare de bienes de venta fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

Aquel tercero que afirme ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en cualquier tiempo antes de que se apruebe el remate.

Por otra parte el tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el producto de remate.

## 5.2 JUICIO DE AMPARO.

Tenemos la necesidad de tocar este tema aunque en una forma escueta pero clara, ya que entrar al estudio del Juicio de Amparo en Materia Fiscal sería tema para un trabajo de la magnitud o mas como el que ahora presentamos.

Dada la pluralidad de recursos y medios de defensa que en materia fiscal existe, el particular no debe perder y pasar por alto los principio fundamentales que rigen el juicio de amparo como son: el de iniciativa de parte, el de agravio personal y

directo, el de relatividad de las sentencias de amparo, el de definitividad y el de estricto derecho, que al no ser tomados en cuenta se corre el riesgo fatal de no poder obtener la protección y justicia de la Unión por actos de autoridad que afecten la esfera de los particulares y lleguen a ocasionar daños de muy difícil reparación.

El juicio de amparo en materia fiscal se norma con los lineamientos generales del amparo directo e indirecto, conforme a la doctrina es un procedimiento de jerarquía constitucional, tendiente a conservar a los individuos en el disfrute de sus derechos fundamentales o garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos generales, el juicio de amparo indirecto en materia fiscal procede (leyes autoaplicativas).

- a) Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al particular.
- b) Contra actos de la autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías. En este caso debe elegir el particular entre acudir a los medios de defensa ordinarios o ir directamente al amparo, habida cuenta de que este juicio es el medio idóneo para la protección de las garantías individuales.
- c) Contra actos del Tribunal Fiscal de la Federación distintos de la sentencia definitiva. Es el caso de cualquier resolución interlocutoria dictada durante la tramitación del juicio de

nulidad, es decir, resoluciones distintas de la sentencia que pone fin y resuelve el asunto.

El amparo directo en materia fiscal procede contra sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Los órganos que por lo general intervienen en el Juicio de Amparo en materia fiscal según su competencia son:

- 1.- Suprema Corte de Justicia
- 2.-Tribunales Colegiados de Circuito (en materia administrativa).
- 3.- Juzgados de Distrito (en materia administrativa).

### 5.3 SUSPENSIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

La suspensión al procedimiento administrativo de ejecución consiste según el tratadista Miguel Fenech, en: "la detención que presenta en su avance merced a causas exteriores a él, y que transcurrido el tiempo, o bien desaparecen volviendo a reanudarse dicho avance o son substituidos por otras que producen la extinción definitiva del procedimiento". (30)

La Suspensión al procedimiento administrativo de ejecución no puede producirse por acuerdo de partes o bien por inactividad de la autoridad que lo lleva a cabo, pues de acuerdo a la legislación vigente tiene la obligación de llevarlo adelante

(30) Fenech, Miguel.- Op. Cit. vol III pág. 65

salvo que exista una causa establecida por la propia ley para efectuar la suspensión.

La suspensión al procedimiento administrativo de ejecución por interpretación de lo que al respecto señala el Código Fiscal de la Federación, podrá ser solicitada con la finalidad de evitar la realización de cualquier acto de autoridad administrativa que pretenda hacer exigible el interés fiscal reclamado, hasta en tanto no se resuelvan los medios de defensa que oportunamente haga valer el obligado, debiendo para ello garantizar el débito exigible en los términos que en capítulo anterior de esta investigación mencionamos. (artículos 142 fracción I y 144 CFF.)

La suspensión deberá solicitarse por el interesado mediante escrito presentado ante la exactora dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto que pretende ejecutarse, debiendo acompañar los documentos que acrediten la garantía del interés fiscal reclamado, conjuntamente con copia del medio de defensa que hubiere interpuesto.

Si al presentar el medio de defensa no se impugna la totalidad de los créditos fincados que deriven del acto administrativo cuya ejecución fue suspendida, deberá pagarse la parte del crédito con los recargos correspondientes.

El procedimiento administrativo de ejecución quedará suspendido hasta en tanto no se resuelva en definitiva los medios de defensa que así se hubieren presentado en relación al acto administrativo recurrido, ante las autoridades competentes.

En caso de negativa a la suspensión el interesado podrá interponer Incidente de Negativa de Suspensión, ocurriendo ante el superior jerárquico de la oficina ejecutora si se está tramitando recurso o ante la Sala del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respectivo, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y la garantía del interés fiscal.

#### 5.4 IMPUGNACION DE NOTIFICACIONES.

Aunque el Código Fiscal de la Federación no lo regula como recurso, es un medio de defensa cuyo procedimiento se encuentra establecido bajo el rubro de impugnación de notificaciones en el artículo 129 del citado Código.

Este medio de defensa se interpondrá cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que dichos actos puedan ser recurribles mediante el recurso de revocación o mediante el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, en el que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación;

II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto, La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiera practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le deba dar a conocer y el nombre de la persona facultada al efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

El particular tendrá un plazo de cuarenta y cinco días a partir del siguiente al en que la autoridad se lo haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación;

III. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo, y

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal,



tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

En el caso de actos regulados por otras leyes federales, la impugnación de la notificación efectuada por autoridades fiscales se hará mediante el recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo previsto por este artículo.

El escrito mediante el cual se interponga tanto el recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución como el de Impugnación de Notificaciones, deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre, la denominación social y el domicilio fiscal del recurrente manifestando el registro federal de contribuyentes.
- b) Señalar la autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción.
- c) Domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de persona autorizada para tales efectos.
- d) El acto que se impugna.
- e) Los agravios que le causa el acto impugnado.

- f) Las pruebas y hechos controvertidos de que se trate.
- g) Deberà estar firmado por el interesado o por quien esté legalemnte autorizado para ello, en caso de que no sepa o no pueda firmar imprimirà su huella digital.

Finalizando, serà improcedente cualquiera de los medios de defensa en comento cuando se hagan valer en contra de actos administrativos:

- a) Que no afecten el interes juridico del recurrente;
- b) Que sean resoluciones dictadas en recurso administrtaivo o en cumplimiento de estas o de sentencias.
- c) Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federaciòn.
- e) Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovio el recurso en el plazo señalado al efecto;
- f) Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algùn recurso o medio de defensa diferente;
- g) En casos de que no se amplie el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 del Código Fiscal de la Federaciòn.
- h) Si son revocados los actos por la autoridad.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado para cumplir con sus funciones y objetivos necesita de ingresos que los particulares bajo determinadas circunstancias están obligados a contribuir para ser aplicados a lo que se conoce como gasto público.

SEGUNDA.- El Procedimiento Administrativo de Ejecución son todos aquellos actos que en vía de ejecución forzosa realiza la autoridad administrativa del Estado debidamente legitimada, en contra de los particulares, para hacer exigible el pago del interés fiscal de la obligación tributaria causada y que no se hubiere cubierto dentro del plazo señalado por la ley.

TERCERA.- Bajo su régimen de soberanía, el Estado es el titular de la facultad económico-coactiva que ejecuta a través del Poder Ejecutivo, para llevar a cabo el cobro de los créditos fiscales emitidos y fincados a los particulares.

CUARTA.- La Inconstitucionalidad es todo acto, ley o reglamento contrario a la supremacía emanada de nuestra Constitución Política.

QUINTA.- El fundamento constitucional del Procedimiento Administrativo de Ejecución se encuentra establecido en los artículos 22, 31, fracción IV y 89 fracción I.

SEXTA.- La realización del Procedimiento Administrativo de Ejecución llevado a cabo por la autoridad competente no viola lo establecido en los artículos 14, 17 y 22 constitucionales.

SEPTIMA.- El Procedimiento Administrativo de Ejecución formalmente es un procedimiento administrativo ya que el organo encargado de su prosecución es el poder ejecutivo.

OCTAVA.- El Procedimiento Administrativo de Ejecución materialmente es un procedimiento administrativo que no busca la resolución derivada de alguna controversia.

NOVENA.- El Procedimiento Administrativo de Ejecución se compone de tres fases: a) De Iniciación o de Requerimiento; b) De Desarrollo, y c) Concluyente.

DECIMA.- Bajo nuestro régimen de soberanía y conforme a lo dispuesto por los artículos 39, 40, 41, 80, 89 fracción I y 90 de nuestra Constitución Política, la única autoridad que se encuentra facultada para realizar el Procedimiento Administrativo de Ejecución lo es el Poder Ejecutivo por conducto de su titular, sin que pueda delegar dicha facultad en alguna otra autoridad.

DECIMA PRIMERA.- De conformidad a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, única y exclusivamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como organismo de la Administración Pública Centralizada podrá llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

DECIMA SEGUNDA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social por su propia naturaleza presta un servicio público y ni en la Constitución Política como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen que este tipo de

Institucion esté facultada para llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución:

DECIMA TERCERA.-El artículo 271 de la Ley del Seguro Social es completamente inconstitucional ya que le otorga la facultad económico-coactiva al Instituto Mexicano del Seguro Social para poder ejecutar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, siendo que su ejercicio es privativo para el Poder Ejecutivo y no para un órgano descentralizado.

DECIMA CUARTA.- De conformidad con dicho artículo 271 de la Ley del Seguro Social surge una competencia concurrente entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social para hacer exigible el cobro de los créditos relativos al pago de cuotas obrero-patronales.

DECIMA QUINTA.- El hecho generador de las cuotas obrero patronales nace de las relaciones laborales obrero-patronales que se constituyen en obligación tributaria cuyo fundamento se encuentra en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución.

DECIMA SEXTA.- El Procedimiento Administrativo de Ejecución solo se refiere a la forma y no al fondo del acto que genera el crédito fiscal establecido así en el Código Fiscal de la Federación.

DECIMA SEPTIMA.- Es necesario legislar al respecto del presente tema de estudio, en donde se devuelva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como única y exclusivamente

autoridad facultada de poder realizar el Procedimiento Administrativo de Ejecución y evitar con ello constantes violaciones a los ordenamientos legales relativos así como a nuestra Constitución.

## BIBLIOGRAFIA

Burgoa, Ignacio.- EL JUICIO DE AMPARO, Décima cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1979.

Cárdenas, Elizondo Francisco.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO FISCAL, Editorial Themis, Mexico 1978.

Carrasco Iriarte, Hugo.- LECCIONES DE PRACTICA CONTENCIOSA EN MATERIA FISCAL, Tercera Edición, Editorial Themis, México 1992.

Cortina, Alonso.- OBLIGACION TRIBUTARIA Y SU CAUSA, Editorial Porrúa, México 1976.

Fenech, Miguel.- PRINCIPIOS DE DERECHO PROCESAL TRIBUTARIO, Tercera Edición, Tomos II y III, Editorial Bosch, Barcelona España 1949.

García Maynes, Eduardo.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Vigésima Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1977.

Garza, Sergio Francisco de la.- DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Décima Séptima Edición, Editorial Porrúa, México 1979.

Jimenez González, A.- LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO, Tercera Edición, Ediciones Contables y Administrativas, México 1993.

J. Kaye, Dionisio.- DERECHO PROCESAL FISCAL.- Tercera Edición, Editorial Themis, Mexico 1991.

Moreno Padilla, Javier.- REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Primera Edición, Editorial Themis, México 1991.

Murrueta Sánchez, Alfredo.- COMENTARIOS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL, Mexico 1988.

Pugliese, Mario.- INSTITUCIONES DE DERECHO FINANCIERO, Mexico 1976.

Rodríguez Lobato Raúl.- DERECHO FISCAL, Segunda Edición, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México 1986.

Sanchez León, Gregorio.- EL NUEVO Y VERDADERO ASPECTO INCONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION, Academia de Derecho Fiscal, México 1969.

Serra Rojas, Andrés.- DERECHO ADMINISTRATIVO, Décimacuarta Edición, Tomos I y II, Editorial Porrúa, México 1988.

Tena Ramírez, Felipe.- DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Décima Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 1978.

Vallarta, Ignacio.- ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA, Imprenta del Hospicio de Puebla, 1985.



## LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Noventa y Tres Edición, Editorial Porrúa, México 1974.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, Decimasegunda Edición, Ediciones Delma, México 1974.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, Segunda Edición, Ediciones Delma, México 1970.

LEY DEL SEGURO SOCIAL, Decimaseptima Edición, Editorial Trillas, México 1970.

NUEVA LEGISLACION DE AMPARO REFORMADA, Cincuenta y Cuatro Edición, Editorial Porrúa, México 1971.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Primera Edición, Editorial Pac, S.A. de C.V., México 1974.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Primera Edición, Editorial Pac, S.A. de C.V., México 1974.

## JURISPRUDENCIA

JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, Apéndice, al Semanario Judicial de la Federación, V Epoca, VOL. XXV., Segunda Sala.

INFORME DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Segunda Parte, Sección Primera, año 1985.

INFORME DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Primera Parte, año 1972.

INFORME DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Tercera Parte, año 1987.a