



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL

**“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
EJECUCIÓN LLEVADO A CABO POR PARTICULARES.
DEROGACIÓN O MODIFICACIÓN A LO DISPUESTO POR
EL ARTÍCULO 329 FRACCIÓN IV DEL
CÓDIGO FISCAL DEL D. F., ANTERIORMENTE
REGULADO EN EL ARTÍCULO 345
FRACCIÓN V DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL D. F.”**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

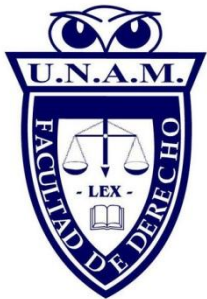
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

JANETTE REYES FLORES.

ASESORA

ANA ISABEL FLORES SOLANO.



CIUDAD UNIVERSITARIA A 4 DE DICIEMBRE DE 2013



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL
OFICIO No. 184/SDPP/13

**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E.**

La alumna **REYES FLORES JANETTE**, con número de cuenta **098282085**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección de la LIC. ANA ISABEL FLORES SOLANO, la tesis profesional titulada **"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN LLEVADO A CABO POR PARTICULARES. DEROGACIÓN O MODIFICACIÓN A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 329 FRACCIÓN IV DEL CÓDIGO FISCAL DEL D.F., ANTERIORMENTE REGULADO EN EL ARTÍCULO 345 FRACCIÓN V DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL D. F."**, que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La LIC. ANA ISABEL FLORES SOLANO, en calidad de asesora, informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis **"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN LLEVADO A CABO POR PARTICULARES. DEROGACIÓN O MODIFICACIÓN A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 329 FRACCIÓN IV DEL CÓDIGO FISCAL DEL D.F., ANTERIORMENTE REGULADO EN EL ARTÍCULO 345 FRACCIÓN V DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL D. F."**, puede imprimirse, para ser sometido a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna **REYES FLORES JANETTE**.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. A 04 DE DICIEMBRE DEL 2013.


DRA. CARINA GÓMEZ FRÖDE
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL



SEMINARIO DE
DERECHO PROCESAL

c.c.p. Archivo Seminario
c.c.p. Alumno
c.c.p. Minutería

A MI DIOS:
*POR OTORGARME FORTALEZA Y
ACOMPÑARME SIEMPRE.*

A TI AMADA MADRE:
*BELLO EJEMPLO, QUE ME CONCEDISTE LA VIDA, TU APOYO Y
CONFIANZA INCONDICIONALES.*

A TI QUERIDO PADRE:
*POR DARME DESDE MUY PEQUEÑA
EL IMPULSO Y EL DESEO DE CONOCER LA ABOGACIA.*

A USTEDES TAN QUERIDOS HERMANOS:
*DAVID, GRISELDA, AURELIO Y ESTEFANIA,
POR SU TERNURA Y ENTERA CONFIANZA.*

A TI VICTOR HUGO:

ADMIRABLE ESENCIA DE BALUARTE, ENTEREZA,

SINCERIDAD Y AMOR.

A MI QUERIDA ASESORA:

POR SER COMPROMETIDA Y UNA GRAN MAESTRA, QUE ME

HA GUIADO CON SUS VALIOSOS Y ATINADOS CONSEJOS.

A MI ALMA MATER:

POR ACOGERME ENTRE SUS BRAZOS Y PERMITIRME

LLEVAR PARTE DE SU ESPIRITU.

**“EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN
LLEVADO A CABO POR
PARTICULARES. DEROGACIÓN O
MODIFICACIÓN A LO DISPUESTO
POR EL ARTÍCULO 329 FRACCIÓN IV
DEL CÓDIGO FISCAL DEL D. F.,
ANTERIORMENTE REGULADO EN EL
ARTÍCULO 345 FRACCIÓN V DEL
CÓDIGO FINANCIERO DEL D. F.”**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

1. Conceptos Generales	1
1.1 Definición de Estado.....	2
1.1.2 Definición Jurídica de Estado.....	5
1.1.3 Análisis de los elementos del Estado.....	7
1.2 Definición de Soberanía.....	9
1.2.1 Definición jurídica de Soberanía.....	11
1.3 Definición de Ingresos de la Federación.....	12
1.3.1 Clasificación de los Ingresos de la Federación.....	13
1.3.2 Ingresos Federales.....	13
1.3.3 Ingresos Estatales.....	16
1.3.4 Ingresos Municipales.....	17
1.3.5 Ingresos del Distrito Federal.....	19
1.4 Ingresos Ordinarios.....	24
1.4.1 Impuestos.....	25
1.4.2 Derechos.....	26
1.4.3 Productos.....	28
1.4.4 Aprovechamientos.....	29
1.5 Ingresos Extraordinarios.....	30
1.6 Sujetos de la Relación Jurídico Tributaria.....	31
1.6.1 Sujetos Activos.....	32
1.6.2 Sujetos Pasivos.....	33
1.6.3 Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.....	34
1.6.3.1 Naturaleza jurídica.....	35
1.6.3.2 Facultades.....	36
1.6.3.3 Integración.....	36
1.6.4 Tesorería del Gobierno del Distrito Federal.....	37

1.6.4.1	Naturaleza jurídica.....	38
1.6.4.2	Facultades.....	38
1.6.4.3	Integración.....	40

CAPÍTULO II

2.	Antecedentes.....	43
2.1	Evolución Histórica del cobro de Ingresos en el Distrito Federal.....	43
2.1.1	México Prehispánico (Tenochtitlán).....	43
2.1.2	Época del Virreinato (La colonia).....	47
2.1.3	Época de Independencia.....	50
2.1.4	Época Actual (Moderna).....	61
2.2	Evolución de los ordenamientos Jurídicos que han regulado la forma de cobro de contribuciones en el Distrito Federal.....	63
2.2.1	Antecedentes históricos del Código Fiscal del Distrito Federal.....	66
2.2.3	Antecedentes históricos del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal.....	70
2.2.4	Evolución de las Instituciones encargadas del cobro de contribuciones en el Distrito Federal.....	77

CAPÍTULO III

3.	Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	83
3.1	Definición.....	86
3.1.1	Principios que rigen en el Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	87
3.1.2	Autoridades competentes en el Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	95
3.1.2.1	Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.....	96
3.1.2.2	Tesorería del Distrito Federal.....	97
3.1.2.3	Auxiliares.....	99
3.1.3	Etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	101
3.1.3.1	Requerimiento de Pago.....	102
3.1.3.2	Embargo.....	104
3.1.3.3	Remate.....	109
3.1.3.4	Adjudicación/Aplicación.....	111
3.1.4	Impugnación.....	113

3.1.4.1	Juicio Contencioso Administrativo.....	118
3.1.4.2	Juicio de Amparo.....	124
3.1.5	Procedimiento Administrativo de Ejecución llevado a cabo por particulares (expediente).....	129
3.1.5.1	Autorización a particulares (Gaceta Oficial del D. F.).....	132

CAPÍTULO IV

4. Crítica al artículo 329 fracción IV del Código Fiscal del Distrito Federal antes artículo 345 fracción V de Código Financiero del Distrito Federal.....136

4.1	Análisis Jurídico del artículo 329 fracción IV del Código Fiscal del D. F. antes artículo 345 fracción V de Código Financiero del D.F.....	138
4.1.2	Principio de Seguridad Jurídica (Artículo 16 Constitucional).....	175
4.1.3	Crítica.....	181
4.1.4	Derogación o modificación al artículo 329 fracción cuarta del Código Fiscal del D. F., antes artículo 345 fracción V del Código Financiero del D. F.....	198

CONCLUSIONES.....201

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El pago de los impuestos al Estado, que no fueron cubiertos dentro de los plazos establecidos para financiar el gasto público, debe ser efectuado siempre por los contribuyentes de manera que de seguridad al particular y al Estado de haberse realizado mediante un procedimiento creado exclusivamente para ello.

En el Distrito Federal se debe cuestionar el sistema de cobro de créditos fiscales devengados por medio del procedimiento administrativo de ejecución, toda vez que la facultad del cobro de determinados impuestos se está dejando en manos de particulares autorizados (personas físicas o morales), como auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal, motivo que pone en tela de juicio la efectividad y equidad en el cobro. Situación que amerita un análisis y por lo tanto genera la búsqueda de formas y alternativas para mejorar el cobro y pago de las contribuciones que no fueron cubiertas o garantizadas dentro de los plazos establecidos en la ley.

Lo anterior adquiere referencia desde el momento en que los tributos como por ejemplo, el pago de impuesto predial o el pago del impuesto correspondiente al uso de vehículos en el Distrito Federal, son obtenidos mediante el procedimiento administrativo de ejecución, pero a través de particulares (personas físicas o morales), no de una autoridad fiscal competente.

El problema central radica en que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal es quien tiene el control del cobro de los impuestos mediante las autoridades competentes y facultadas para ello, en este caso la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal; pero que al contrario, se está privando al contribuyente del derecho que tiene a los principios de seguridad y certeza jurídica que deberían de existir en el pago de impuestos que realiza al generarse el pago como resultado de un procedimiento administrativo de ejecución efectuado por particulares.

Por un lado, se encuentra la necesidad del gobierno del Distrito Federal de allegarse de recursos económicos que son obtenidos por el cobro y subsecuente pago de impuestos, y por otro lado, se encuentra la parálisis del contribuyente frente al auxiliar (particular), que en nombre de la Secretaría de Finanzas le exige dicho pago. Ambas situaciones perjudican igualmente al Estado y al contribuyente, y ponen en riesgo el debido proceso, ya que la autoridad administrativa debe ser la única indicada para formalizar el procedimiento administrativo de ejecución y en efecto exigir el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, de ahí la necesidad de diseñar un sistema efectivo de cobro de impuestos que permita al contribuyente tener la confianza de que el pago derivado de un requerimiento por medio de un procedimiento administrativo de ejecución garantiza ciertamente que se trata de un pago que llega íntegro a las arcas del Estado.

A lo largo del presente trabajo llamaremos auxiliares particulares a las personas físicas o morales encargadas en el Distrito Federal del cobro de los impuestos que sean devengados, tal como lo permite el **artículo 329 fracción cuarta** del Código Fiscal del Distrito Federal, anteriormente **artículo 345 fracción quinta** del Código Financiero del Distrito Federal.

Es prioritario no afectar jurídica ni económicamente al contribuyente, no hay necesidad de que el ciudadano que realice el pago de un crédito fiscal mediante el procedimiento administrativo de ejecución a los auxiliares autorizados en términos del **artículo 329 fracción cuarta** del Código Fiscal del Distrito Federal, anteriormente **artículo 345 fracción quinta** del Código Financiero del Distrito Federal, tenga después la necesidad de demandar mediante un juicio de amparo, por ejemplo, las inconsistencias que se presenten antes, durante o después de haber liquidado el impuesto requerido.

El procedimiento de cobro de impuestos tiene importancia central dentro de esta perspectiva, un ejemplo es al remontamos al año de 2008 en que se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la autorización hecha a los particulares, Marín y Asociados Asesoría Integral, S. C., Luis Manuel Pérez de Acha, y Villanueva Zamacona y Asociados, S.C., como auxiliares de la Secretaría de Finanzas, y que al día 10 de diciembre de 2009, tan solo el particular Luis Manuel Pérez de Acha ya había recibido 37,834 asuntos, de los cuales 32,834 correspondieron a cartas invitación por impuesto predial, 4,150 requerimientos de pago por impuesto predial, 203 requerimientos por impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y 22 inicios del procedimiento administrativo de ejecución.

En el presente trabajo expondremos la problemática existente sobre el procedimiento de cobro de impuestos en el Distrito Federal por parte de los particulares que ahora se encargan del requerimiento de pagos, embargos, remates, adjudicaciones y aplicaciones, etapas que son propias del procedimiento administrativo de ejecución.

Se analizarán y determinarán los conceptos de Estado, de soberanía, de Ingresos y sus diversas clasificaciones, así como el estudio de los sujetos de la relación jurídico tributaria, el estudio de la estructura de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal y de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, el análisis de la historia del cobro de ingresos en el Distrito Federal y de los ordenamientos que en el Distrito Federal han determinado la forma de cobro de contribuciones, así como del procedimiento administrativo de ejecución; los principios que lo rigen, las etapas en que se divide y las autoridades competentes para realizarlo.

Es significativo perfeccionar eficacia y la eficiencia en el contexto de pago y cobro de contribuciones internas en el Distrito Federal, que implica la necesidad de que el procedimiento administrativo de ejecución siempre sea ejercido por una autoridad competente para el cobro y administración de los impuestos que le son propios al Distrito Federal.

Finalmente haremos una crítica a lo dispuesto en el **artículo 329 fracción cuarta** del Código Fiscal del Distrito Federal, antes **artículo 345 fracción quinta**, del Código Financiero del Distrito Federal, y expondremos nuestra propuesta para solucionar la problemática que se plantea en esta tesis.

Por lo anterior, es menester que se describa claramente en el Código Fiscal del Distrito Federal, que las personas con facultades para ser realizar el procedimiento administrativo de ejecución son personas ejecutoras con el carácter de autoridad y no de simples particulares auxiliares.

Se debe procurar en todo momento, la formalidad del cobro de todos impuestos, tales como el cobro de predial, tenencia o uso de vehículos, solo por mencionarlos como ejemplo, mediante el formal procedimiento administrativo de ejecución en el Distrito Federal.

Finalmente, se deberá reforzar la función del personal del órgano fiscal encargado de cobranza en la Tesorería del Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Finanzas de la ciudad de México, con objeto de capacitar al personal de la tesorería y evitar que cualquier sujeto sea autorizado bajo cualquier circunstancia para representar el interés económico-coactivo de la Secretaría de Finanzas de la ciudad.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES

CAPÍTULO I

1. Conceptos Generales

En este capítulo se abordarán los conceptos de Estado, soberanía, ingresos, sujetos de la relación jurídico tributaria, las instituciones como la Secretaría de Finanzas y la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, para precisar el designio del Estado y prescribir el papel que advierte en la materia de cobro de impuestos y visualizar la perspectiva que tiene en el procedimiento de recaudación, con el objeto de comprender la postura que asume el Distrito Federal como parte integrante de la Federación y en particular la figura que representa la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, principal recaudadora, obligada a ejecutar el cobro de los créditos fiscales corrientes, y los vencidos a través de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior, en el entendido de que la federación delega a los Estados y al Distrito Federal la facultad de cobro de determinados impuestos, con el fin de dar seguridad y certeza jurídica a las actividades económico-coactivas entre la autoridad y sus habitantes que son contribuyentes.

Es significativo perfeccionar la eficacia en el cobro de las contribuciones internas en el Distrito Federal, esto implica la necesidad de contar con un procedimiento administrativo adecuado, motivo por el que analizaremos a través de los siguientes conceptos la organización administrativa del Estado, de sus Entidades Locales y en particular del Distrito Federal, así como sus órganos fiscales y la forma de cobrar sus ingresos.

1.1 Definición de Estado

El Estado, su integración y las tareas que le competen son elementales, una gran cantidad de acepciones se han generado en torno al concepto de Estado, fuera de una acepción política o filosófica, y meramente semántica, el diccionario de la real academia define al Estado como el “conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano. En el régimen federal, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común.”¹

Platón (428-347 a. c.). En la república y en las leyes, “...el fin del Estado es el definido como el bien común. El individuo es la base del Estado. El Estado es concebido por una necesidad de asociación.”² Posteriormente platón en las leyes incorpora el orden jurídico, como necesario a la comunidad política.

Aristóteles (384-322 a. c.). Se basó en el derecho natural. Él consideró que el Estado se origina en la familia. De un grupo de familias surgirá la aldea y de las aldeas el Estado ciudad. El hombre aristotélico *zoon politikon* es sociable por naturaleza. “El Estado pertenece a las cosas que existen por naturaleza, ya que el hombre es un ser destinado a vivir en comunidad política.”³

San Agustín de Hipona (354-430 D.C). Sostuvo que el origen del Estado es de orden divino. “El Estado es la muchedumbre humana dotada de razón y unida por lo común de las cosas que aman. Las autoridades civiles se supeditan a las autoridades eclesiásticas. El fin del Estado es la justicia, la justicia es caridad y como la caridad es de Dios, el Estado pertenece a Dios.”⁴

¹ *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., México, Academia Mexicana de la Lengua. A. C., 2001-2013. www.academia.org.mx. 10 de noviembre de 2012.

² Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del estado*, 3ª.ed., México, Porrúa, 1997, p.37.

³ *Ibidem*, p 29.

⁴ Arnaiz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 2, p 22.

Santo Tomas de Aquino (1225-1274). En la suma teológica no dio un concepto propiamente de Estado, sino que hablo del gobierno que surge como un organismo específico que persigue el bien común. Para él la necesidad del gobierno se basa en la naturaleza social del hombre, y la organización del gobierno en la superior sabiduría y moralidad del gobernante en beneficio del gobernado.

Tomás Hobbes (1588-1679). En el leviatán explicó que el Estado surge para acabar con la guerra de todos contra todos. El lobo es el lobo del hombre. Es el resultado de un contrato social. Para él los fines del Estado consisten en la seguridad y la paz del individuo o de los particulares.

*Tomás Hobbes se refirió al primitivo estado de naturaleza, la ley natural que rige esta situación es la razón, y le confiere el derecho de defender sus privilegios a la vida, salud, libertad y posesiones, castigando a los que no la respeten. Al Soberano le corresponde el establecimiento de la paz y defensa comunes a todos los hombres. De ella deriva el Derecho natural y los preceptos que fundamentan la comunidad política.*⁵

John Locke (1632-1704). El Estado surge como resultado de un contrato social, por lo que es necesario frenar el abuso del poder. Para frenar el abuso del poder debe haber equilibrio entre los poderes.

Asimismo, **Juan Jacobo Rousseau** (1712-1778), expuso que el Estado surge de un contrato social, él afirmó que la fuerza no constituye derecho y que no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos.

Nicolás Maquiavelo (1469-1527). En su libro el príncipe "...aporta el vocablo Estado, que fue recogido al aparecer del estado moderno, con la paz de Wesfalia, de 1648. En que surge el estado moderno. Y es como el Estado surge con su poder político supremo denominado Soberanía."⁶

⁵ Serra Roja, Andrés, *Teoría del estado*, 14ª ed., México, Porrúa, 1998, p.174.

⁶ Arnaiz Amigo, Aurora, *op. cit.*, nota 2, p. 18.

Juan Bodino (1529 -1596). Crea el concepto del Estado moderno en los seis libros de la República. “El Estado se organiza en relación a sus funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, por lo que el Estado es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando soberano según la razón.”⁷

Asimismo, en su dialéctica idealista, el filósofo **Friedrich Hegel** (1770-1831), manifestó que basta revolucionar las ideas para transformar el mundo y que Estado es el espíritu absoluto y universal, que el hombre lo ha creado y que es la sustancia social y que reúne el principio de la familia y de la sociedad civil.

El Estado es un factor de dominación del hombre, es un sistema capitalista basado en el materialismo histórico, así lo determino **Carlos Marx** (1818-1883), en su dialéctica materialista. “El Estado es el medio de dominación de la clase minoritaria fuerte sobre la mayoría débil, si no desaparece la explotación del hombre, la humanidad no pasará de la prehistoria a la historia.”⁸

Como observamos, el Estado tiene en todas las acepciones un papel importante en la sociedad, es el primero mediante el cual se representó el poder, y que más adelante explicaremos como debe procurar por medio de sus órganos, instituciones y dependencias evitar que se violen las normas máximas dispuestas en nuestra la constitución y ordenamientos que de ella derivan.

Para nosotros el Estado es aquel que siempre se justifica desde el momento mismo en que realiza o ejerce sus facultades, basándose en los principios constitucionales supremos.

⁷ *Ibidem*, p.19.

⁸ Arnaiz Amigo, Aurora, *op.cit.*, nota 2, p. 23.

1.1.2 Definición Jurídica de Estado

El Estado como hemos visto se ha valido de diversos conceptos, valores e intereses desde su nacimiento, **Emmanuel Kant** (1724-1804) lo definió como la muchedumbre unida por las leyes jurídicas, “El hombre al transformar el mundo, como el cultivo de la tierra, la cultura y con ella la propiedad y la desigualdad, terminó con el estado de naturaleza primitivo.”⁹ El hombre o grupos de hombres cedieron el poder y en consecuencia sus derechos naturales a la comunidad entera y esta comunidad los devuelve en protección a sus derechos.

George Jellinek (1851-1911). Describió como de mucha importancia el factor jurídico en el concepto, él determinó al Estado como el factor de dominio y coacción de los pueblos políticamente sedentarios. “El Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario, es la comunidad humana que vive permanentemente en un territorio y que es independiente de todo otro poder político.”¹⁰

Hans Kelsen (1871–1973). Explicó que el Estado es el sistema normativo vigente y el pueblo alcanza una personalidad jurídica a través de éste. “El estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico.”¹¹ En su teoría pura del derecho advirtió que el Estado está unido al derecho, que el Estado es el derecho como actividad normativa y el derecho es el Estado como actividad normada.

Para Kelsen “El Estado es un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto

⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 176.

¹⁰ Rojina Villegas, Rafael, *Teoría general del Estado*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1968, p.73.

¹¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 183.

del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del derecho internacional.”¹²

“El Estado es un orden jurídico, un sistema de normas de derecho, y que, por tanto, estar sometido al poder del Estado no significa otra cosa sino hallarse vinculado por un orden jurídico, porque para él el Estado es un orden jurídico, luego es un sistema de normas, por lo que el Estado y derecho se identifican plenamente.”¹³

Herman Heller (1891-1933). Percibió que el poder del Estado es la organización política suprema en el ámbito interno y el ámbito externo del mismo, que es la organización del poder político dentro de una comunidad nacional, mediante instituciones objetivas que declaran el derecho y que además lo sostienen conservando el orden por medio de una dirección política y un cuadro administrativo diferenciado. “El Estado es soberano, es decir, es la organización normalmente más fuerte dentro de su territorio, el poder del Estado es irresistible. Es el creador supremo de normas y tiene el monopolio de la coacción física legítima (la última ratio del poder).”¹⁴

“Para este gran jurista teórico no hay factor más imprescindible en la integración del Estado que el derecho. El Estado no se puede concebir ni como un fenómeno de expresión del pueblo, de la sociedad de clases, o de la opinión pública y que no puede ser en manera alguna disuelto en el derecho.”¹⁵

El catedrático mexicano, **Andrés Serra Rojas**, en su libro de teoría del Estado menciona que “El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo.”¹⁶ El Estado es un orden jurídico, una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, puesto que supone la exclusividad del poder coactivo.

¹² Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 169.

¹³ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del estado*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2008, p. 314.

¹⁴ Heller, Herman, *Teoría del estado*, 2ª. ed., en Gerhart Niemeyer (edit.), México, Fondo de cultura económica, 1998, p. 61.

¹⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 189.

¹⁶ *Ibidem*, p. 167.

Sigue diciendo que “el Estado es el único fundamento del derecho, y los particulares solamente tienen derechos en virtud del orden jurídico establecido por el Estado, de sus intereses solamente devienen derechos si son protegidos por el Estado.”¹⁷

El Estado es el sujeto activo de las relaciones jurídico tributarias, solo él como ente soberano tiene potestad tributaria. En una federación como la nuestra el Estado está embestido de potestad, así como también lo están las entidades federativas y el Distrito Federal, que poseen esa potestad en su régimen interior y logran ejercerla con plena libertad e independencia, por supuesto que con las limitaciones impuestas en nuestra carta magna.

Más adelante estudiaremos como en el Distrito Federal que es integrante del Estado mexicano, a través de la Tesorería del Distrito Federal dependiente de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, se actúa sin estricto apego al derecho, al permitir que particulares ejerzan facultades de autoridad, motivando a la vulnerabilidad del contribuyente frente al cobro de impuestos, mediante el procedimiento administrativo de ejecución que es realizado por auxiliares particulares.

1.1.3 Análisis de los elementos del Estado

Existen diferentes connotaciones del concepto de Estado, también se han formulado variadas formas de explicar su naturaleza y composición, tal como se expone a continuación.

El Estado es primeramente representado de forma material por su **territorio**, “...desde la época feudal el Estado se identificó con la idea patrimonial, el señor era el propietario de un feudo, de una extensión de tierra, el propietario

¹⁷ Rojina Villegas, *op. cit.*, nota 10, p. 77.

tiene derecho absoluto sobre la tierra, por lo que los hombres que viven en su propiedad están sometidos a su voluntad, así en las organizaciones políticas medievales el Estado era el territorio.”¹⁸

Una segunda representación del Estado ha sido la **población**, la sociedad, la comunidad humana, la nación o simplemente la gente y la tercera forma de representarlo ha sido mediante el **poder** del gobierno, que se ejerce sobre la comunidad humana o sociedad de que se trate y que dicta las leyes de un territorio.

De manera simbólica para **León Duguit** “El Estado es la cortina que le ha puesto delante de los ojos del hombre para ocultarse el hecho real del dominio de unos sobre los demás; el Estado es solamente el Gobierno, es el proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados.”¹⁹

Para el jurista **Rojina Villegas**, el Estado es la organización del poder público centralizado de una comunidad nacional. El Estado es la centralización de todo el poder público nacional “El Estado es distinto de la nación, diferente de la comunidad humana, es organización política, centralización de los poderes públicos, pero no es la nación, no es la comunidad humana.”²⁰

“El poder no reside en la colectividad, sino en un conjunto de sujetos de derecho político, denominados ciudadanos.”²¹

En términos generales el “Estado se integra u organiza con una población - elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público

¹⁸ *Ibidem*, p.71.

¹⁹ Rojina Villegas, *op.cit.*, nota 10, p. 72.

²⁰ *Idem*.

²¹ Galindo Camacho, Miguel, *op.cit.*, nota 13, p. 322.

que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.”²²

George Jellinek, tal como se estudió en el subtítulo anterior, sostuvo que en el Estado, como en toda institución se encuentran los elementos orgánicos siguientes: una asociación de individuos, una vida propia, una actividad de acuerdo con sus fines, un ordenamiento o reglamentación, una voluntad última resultante de las voluntades individuales y una dirección que realiza las actividad de la institución, de acuerdo con sus fines, y con las atribuciones conferidas por el reglamento, por lo que sigue integrado por un territorio, una población y un gobierno.

1.2 Definición de Soberanía

Diversos autores determinan que el concepto de soberanía surgió a partir del siglo XVI y XVII, históricamente el concepto surgió con la disolución del feudalismo y los imperios medievales, la formación de las naciones europeas y la aparición del estado moderno.

“Soberanía significa – *super omnia*- lo que está por encima de todo, y se extiende al poder que no reconoce otro poder; para otros viene de la voz francesa *superamus*, como una potestad o imperio.”²³

Algunos autores hablan de dos tipos de soberanía, la soberanía interior de un Estado que determina la forma de gobierno y regula todos los negocios interiores sin intervención del exterior, y la soberanía exterior del Estado que se refiere a estar en posesión del poder y de los medios que permitan defender sus derechos, de realizar sus pretensiones e imponer sus decisiones.

²² Serra Rojas, Andrés, *op.cit.*, nota 5, p. 168.

²³ *Ibidem*, p. 409.

La soberanía es una autoridad suprema, absoluta, perpetua, inalienable e inapelable, jerárquicamente establecida, un poder político independiente, superior de monopolio y de coacción, unitario, indivisible, e imprescriptible. “Tradicionalmente se ha expresado que la soberanía es el poder ilimitado de mantener la propia existencia, independientemente de toda voluntad extraña o superior; un poder que no está sujeto a otro poder, al mismo tiempo que tiene como función primaria el mejoramiento social.”²⁴

Para **Herman Heller** la soberanía consiste “...en la capacidad, tanto jurídica como real, de decir de manera definitiva y eficaz todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo, y, además de imponer la decisión a todos, no solo a los miembros del Estado, sino en principio, a todos los habitantes del territorio.”²⁵

El ilustrado filósofo **Jean-Jacques Rousseau**, en el contrato social manifestó que la soberanía está formada únicamente por los particulares que la componen, pero que existe una voluntad colectiva, superior a la individual.

Por su parte, **Juan Bodino** estableció que “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de un Estado.”²⁶

Particularmente consideramos que la soberanía es aquella facultad suprema y autónoma que le permite a un Estado organizarse y determinarse jurídicamente.

²⁴ Serra Rojas, Andrés, *op.cit.*, nota 5, p. 407.

²⁵ *Ibidem*, p. 408.

²⁶ Galindo Camacho, Miguel, *op. cit.*, nota 13, p.322.

1.2.1 Definición jurídica de Soberanía

El Estado es un todo soberano que se convierte en la única potestad del mismo, el Estado tiene determinadas funciones y como veremos más adelante, ese poder llamado soberanía pertenece al pueblo.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionado en Querétaro el 5 de febrero de 1917, establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Los artículos 40 y 41 de nuestra constitución declaran que la organización Federal está compuesta por estados libres y soberanos. Asimismo, se determina que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión y por los poderes de los estados en lo que toca a su régimen interior.

Para **Jellinek** la “soberanía es el poder que tiene el Estado para determinarse jurídicamente, es decir, es el poder supremo de hacer efectiva la ley en un territorio y determinarse.”²⁷ La soberanía es un elemento constitutivo del Estado, es el derecho vigente que limita tanto a los gobernantes como a los gobernados.

Asimismo, **Hans Kelsen** expuso en la teoría pura de derecho que el Estado es un sistema normativo, que tiene que ser el orden jurídico positivo, ya que es imposible admitir junto a éste la validez de otro orden cualquiera. “La soberanía del Estado significa que el orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo a todos los restantes órdenes como órdenes parciales, determinando el ámbito de validez de todos ellos, sin ser a su vez determinado por ningún orden superior: es

²⁷ *Ibidem*, p. 323.

un orden unitario y único, desde el momento que excluye a los restantes órdenes.”²⁸ El poder del Estado no es otra cosa que el poder del derecho y no el del derecho natural ideal, sino sólo el derecho positivo.

1.3 Definición de Ingresos de la Federación

En el presente capítulo, se proporcionaran algunas definiciones de ingresos y se hablara de su clasificación, de igual manera se pretende proporcionar elementos introductorios de las formas y figuras jurídicas que el poder público emplea para obtener recursos económicos y asegurar la existencia del Estado.

La actividad del Estado se realiza en el ámbito financiero básicamente por medio de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos. La legislación, atendiendo el nivel competencial de quien establece y percibe los ingresos, determina que existen ingresos en el ámbito federal, estatal y municipal, y que los ingresos se obtienen mediante la actividad financiera del Estado que comprende su obtención (captación), su manejo (administración) y la erogación de recursos (gasto).

El Estado obtiene los ingresos atendiendo la naturaleza jurídica de los mismos, los clasifica en ingresos de derecho público y derecho privado. Los ingresos por vía de derecho privado provienen de actividades como la industrial o comercial y se pueden clasificar según la rama jurídica que los regule. Los más importantes en cuanto al volumen son los ingresos de derecho público, entre estos se encuentran los ingresos tributarios, los empréstitos, la emisión de moneda y las contraprestaciones por servicios públicos.

²⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del estado*, s.f., trad. de Luis Legaz Lacambra, México, editora nacional, S. A., 1979, p. 142.

En el presente trabajo enfocaremos nuestra atención a los ingresos de derecho público, cuyo aporte económico es el que los gobernados hacen al Estado y sus entidades de manera obligatoria para sufragar el gasto público.

1.3.1 Clasificación de los Ingresos de la Federación

Nuestra constitución en su artículo 31, fracción cuarta, clasifica a los ingresos en federales, locales o estatales y municipales. El derecho financiero los clasifica en impuestos, derechos, cuotas de seguridad social, contribuciones de mejoras, y aprovechamientos, etc.

El Estado requiere de una masa de recursos pecuniarios para hacer frente a los gastos públicos y lograr los fines que le son inherentes, es por ello que el Estado, mediante diversas instituciones tributarias de carácter legal, establece la obligación de los individuos para solventar los gastos comunes.

1.3.2 Ingresos Federales

Los ingresos de la federación son las percepciones del Estado o los aportes económicos que los gobernados hacen de manera obligatoria en un ejercicio fiscal y que se establecen en un documento legal denominado Ley de Ingresos de la Federación, del periodo de que se trate, es ahí donde se detallan las contribuciones federales y demás ingresos que va obtener el Estado, cuyo objeto primordial es satisfacer y sufragar las necesidades sociales y financiar el gasto público Federal.

El artículo 73, fracción siete de nuestra constitución, determina las facultades que tiene el congreso para imponer contribuciones, los artículos 117 y 118 señalan las fuentes impositivas exclusivas de la federación al establecer los

gravámenes que no pueden cobrar los estados, y el artículo 115, fracción cuarta, establece los gravámenes que sí pueden cobrar los municipios; lo que significa que el resto puede ser gravado por los Estados.

La fracción cuarta del artículo 74 de la misma constitución, se establece que son facultades exclusivas de la cámara de diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

No se omite mencionar que también en nuestro sistema fiscal, la federación ha ido allegándose de las fuentes impositivas de mayor significación financiera, motivo por el que ha sido necesario establecer el mecanismo tributario de participaciones a estados y municipios, para redistribuir el ingreso público entre los tres niveles de gobierno.

A continuación, se dan las siguientes definiciones que establece el propio Código Fiscal de la Federación.

Impuestos: Contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos. Artículo 2º, fracción primera del Código Fiscal Federal.

Aportaciones de Seguridad Social: Contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Artículo 2º, fracción segunda del Código Fiscal Federal.

Contribuciones de Mejoras: Contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. Artículo 2º, fracción tercera del Código Fiscal Federal.

Derechos: Contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. Artículo 2º, fracción cuarta del Código Fiscal Federal.

Aprovechamientos: Ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Artículo 3º, párrafo primero del Código Fiscal Federal.

Productos: Contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Artículo 3º, cuarto párrafo del Código Fiscal Federal.

Recargos: Indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Artículo 21 del Código Fiscal Federal.

Sanciones: En razón del incumplimiento de obligaciones tributarias se establecen multas.

Gastos de Ejecución: Costo por el empleo del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal. Artículo 150, párrafo primero del Código Fiscal Federal.

Indemnización del 20% del valor del cheque recibido por las autoridades fiscales y no sea pagado. Artículo 21, séptimo párrafo del Código Fiscal Federal.

1.3.3 Ingresos Estatales

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

Las limitantes de determinadas materias sobre la potestad tributaria de las entidades federativas derivan de los artículos 115, 117, fracciones cuatro, cinco, seis, siete, y 118, fracción primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los estados únicamente pueden gravar las aportaciones que no sean exclusivas de la federación y las aportaciones que no cobren los municipios.

La constitución no señala un campo específico de contribuciones de los estados, por lo que podemos afirmar que, salvo lo que es competencia exclusiva de la federación y los municipios, las legislaturas de los estados podrán gravar cualquier hecho o fenómeno económico. Es por ello que los estados de la república tienen limitada su libertad para hacer uso de su potestad impositiva.

El artículo 121 fracción primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

El establecimiento de contribuciones en cualquier nivel de gobierno es atributo de la naturaleza del propio Estado. La potestad tributaria estatal o local es una atribución legal que por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben ejercitar las legislaturas locales, al dictar normas jurídicas con carácter general obligatorio e impersonal, para que todas las personas físicas y morales que se encuentren comprendidas dentro de los supuestos normativos estatales, aporten la parte que corresponda de su riqueza o ingresos para sufragar el gasto público de los propios Estados.

No se omite mencionar que el artículo 124 constitucional no es aplicable a la distribución de poderes tributarios, toda vez que en esta materia no existe un poder tributario reservado a los estados, ni expreso a la federación. En materia tributaria la constitución establece un sistema de concurrencia entre la federación y los estados, con excepción de las materias exclusivas de la federación y las restringidas a los estados.

La materia que es potestad tributaria exclusiva de la federación se encuentra establecida en el artículo 73, fracción veintinueve constitucional, así como las limitantes de potestad tributaria en ciertas materias a las entidades federativas se encuentran establecidas en el artículo 117, fracciones cuatro, cinco, seis y siete, y artículo 118, fracción primera constitucional.

1.3.4 Ingresos Municipales

El artículo 115, fracción cuarta, penúltimo párrafo de nuestra constitución, determina que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

Los municipios tienen facultades para cobrar las contribuciones relativas a la potestad inmobiliaria, contribuciones que en forma exclusiva establece el artículo 115, fracción cuarta, incisos a) y c) de nuestra constitución. Los estados ejercen poder tributario en materia inmobiliaria, pero exclusivamente a favor de los municipios.

El artículo 115, fracción cuarta de la constitución, establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

El municipio carece de poder tributario al no tener un órgano legislativo propio, y a su vez esta privado de potestad tributaria, ya que ésta radica en los congresos locales; por lo que el municipio únicamente tiene competencia o facultad de recaudación al recibir las participaciones sobre recaudación en la forma, condiciones, términos y modalidades expresadas en los convenios propios de la materia.

Pareciera contradictorio con lo mencionado, cuando se habla de un municipio libre en el artículo 115 de nuestra constitución, toda vez que no existen los medios indispensables para garantizar una potestad económica autónoma municipal, por lo que el establecimiento de los ingresos públicos municipales está sujeto a lo que determine el gobierno del Estado, incluyendo su control y fiscalización.

El municipio únicamente administra libremente su hacienda, pero que se forma de los rendimientos de los bienes que le pertenecen y de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los Estados establecen a su favor. Es indiscutible que la potestad del municipio la tiene el gobierno del Estado que se trate, por conducto de su poder legislativo, al establecer los ingresos a su favor y atender así sus necesidades sociales. “Los municipios no disponen de autoridad para establecer sus contribuciones, en otras palabras, la propia constitución no los dota de una potestad tributaria, y por ello carecen de autonomía política y financiera.”²⁹

En virtud de tal situación, se dan las bases de los tributos que exclusivamente pueden ser creados para los municipios, tales como el impuesto predial, aportaciones de mejoramiento inmobiliarios y derechos derivados de los servicios públicos que presten los municipios en su esfera de gobierno, como el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública y los demás que las legislaturas locales determinen.

1.3.5 Ingresos del Distrito Federal

El artículo 31, fracción cuatro de la constitución, dispone la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la federación, del **Distrito Federal** o del Estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

²⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *Los impuestos y la deuda pública*, s.f., México, Porrúa, 2000, p. 269.

Del artículo 122, apartado C, base primera, fracción cinco, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la potestad tributaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, concede las facultades para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, a fin de cubrir el presupuesto, organizar la hacienda pública, la contabilidad, el gasto público y decidir sobre la organización interna, fraccionamiento y resoluciones.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Los poderes federales no deciden sobre la actividad financiera del Distrito Federal, la potestad tributaria de éste se encuentra exenta de injerencia federal al ser sólo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a iniciativa del Jefe de Gobierno, la única facultada para autorizar el monto de endeudamiento en el rubro de ingresos.

Por su parte, "...la asamblea legislativa en términos del artículo 42, fracción segunda, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tiene las facultades de examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto."³⁰

El Distrito Federal es una entidad federativa. El artículo 42, fracción primera de la constitución establece que el territorio nacional comprende las partes integrantes de la Federación y el artículo 43 del mismo ordenamiento, instaura que

³⁰ Carrasco Irriarte, Hugo, *Derecho fiscal I, aspectos generales de las contribuciones e impuestos federales*, 6ª ed., México, IURE editores S. A de C.V., 2010, p.45.

las partes integrantes de la federación son los estados que lista y el Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 44, estipula que la ciudad de México es el Distrito Federal sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el congreso.

El artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fija que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, y que es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio. De igual manera, en su artículo 94 insta que el Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables su hacienda pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal expresa en su artículo 8º, que la ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El Distrito Federal tiene un territorio, población, poderes que ejercen su gobierno, y un orden jurídico que regula a éste, tiene en su sede o asiento los poderes federales y está dividido política y administrativamente en delegaciones. Puede legislar en todas las materias, con excepción de las señaladas exclusivamente para la federación, y al igual que los estados, tiene las mismas limitaciones y prohibiciones. No obstante lo anterior, el Distrito Federal es único. Su Ley de Ingresos y su Código Fiscal, estatuyen conjuntamente los impuestos que en otras entidades federativas se encuentran enumerados en forma separada como de carácter local y municipal.

Importante es reconocer la naturaleza jurídica del Distrito Federal, para determinar la potestad tributaria del mismo con respecto a la potestad tributaria de la federación, con base en que el Distrito Federal es una entidad federativa, por lo

que le es aplicable lo referente a la potestad tributaria federal y la de los estados, toda vez que, fuera de las materias exclusivas de la federación establecidas en el artículo 73 fracción veintinueve, y las restricciones ordenadas en el artículo 117 fracciones cuatro, cinco, seis y siete, y artículo 118 fracción primera constitucionales, el poder tributario federal y el poder tributario del Distrito Federal concurren.

En el Distrito Federal son recurrentes los impuestos de predial; por adquisición de inmuebles; por espectáculos públicos, sobre lotería, rifas, sorteos y concursos; sobre nóminas, por tenencia o uso de vehículos automotores usados y por la prestación de servicios de hospedaje. Mientras que en diversas entidades federativas se equiparan como municipales los impuestos de predial, por adquisición de inmuebles, de espectáculos públicos y por la prestación de servicios de hospedaje, y el resto serán según las legislaturas de cada estado ingresos locales.

El artículo 9º del Código Fiscal del Distrito Federal, antes llamado Código Financiero para el Distrito Federal (publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1998), mencionaba como contribuciones, a los impuestos, contribuciones de mejoras y derechos, y en sus artículos 10 y 12 definió a los aprovechamientos y productos, respectivamente.

A continuación se dan las siguientes definiciones que establece el propio Código Fiscal del Distrito Federal.

Impuestos: Son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por el código, y que sean distintas a las contribuciones de mejoras y a los derechos. Artículo 9º, fracción primera, del Código Fiscal del Distrito Federal.

Contribuciones de mejoras: Aquellas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la

realización de obras públicas. Artículo 9º, fracción segunda, del Código Fiscal del Distrito Federal.

Derechos: Contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir servicios que presta la entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en el Código Fiscal del Distrito Federal. Artículo 9º, fracción tercera, del Código Fiscal del Distrito Federal.

Aprovechamientos: Ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados del financiamiento, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Artículo 10 del Código Fiscal del Distrito Federal.

Productos: Contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado. Artículo 12 del Código Fiscal del Distrito Federal.

Recargos: Indemnización a la Hacienda Pública del Distrito Federal por la falta de pago oportuno. Artículo 51, último párrafo del Código Fiscal del Distrito Federal.

Gastos de Ejecución: Costo por emplear el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal. Artículo 37, párrafo seis, del Código Fiscal del Distrito Federal.

Indemnización del 20% del valor del cheque recibido por las autoridades fiscales en caso de que no sea pagado por causas imputables al contribuyente. Artículo 37, párrafo cuarto, del Código Fiscal del Distrito Federal.

No se omite mencionar que la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2013, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2012, determinó que el Distrito Federal percibiría los ingresos provenientes de la recaudación de impuestos, de las contribuciones de mejoras, derechos, accesorios, productos, aprovechamientos, de los actos de coordinación derivados del acuerdo de colaboración administrativa, de productos financieros, de participaciones en ingresos federales, de transferencias federales, de organismos y empresas, y de remanentes del ejercicio anterior.

1.4 Ingresos Ordinarios

Son los que se obtienen en el Distrito Federal de manera directa o indirecta en un ejercicio fiscal. “Los ingresos ordinarios, también llamados ingresos patrimoniales, son aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta.”³¹

Los ingresos ordinarios son aquellos tributos que establece la Ley de Ingresos aplicable para el ejercicio fiscal del año de que se trate, mismos que percibe la Federación o el Distrito Federal en un ejercicio, y que son ingresos por impuestos, derechos, aprovechamientos y productos “esta clase de ingresos se obtiene de fuentes impositivas que no se agotan, es decir, que se obtienen de la renta pública normal también permanente del país y precisamente por ello constituye un ingreso ordinario del Estado.”³²

³¹ Sánchez Hernández, Mayolo G., *Derecho tributario*, 3ª. ed., México, Cardenas editor distribuidor, 2002, t. I. p. 280.

³² *Idem*.

1.4.1 Impuestos

Es la principal figura tributaria y la mayor parte de ingresos que recibe el Estado, y a su vez es la parte del patrimonio particular más importante para los gastos del Estado.

El artículo 2º del Código Fiscal Federal señala que son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones segunda, tercera y cuarta del mismo artículo.

Se trata de una prestación obligatoria, que debe cubrirse en dinero y excepcionalmente en especie, prevista a cargo de personas físicas o morales de manera legal, proporcional y equitativa. El objeto de los impuestos es el hecho generador del crédito fiscal y tiene exigencia jurídica por lo que es imputable al contribuyente. El impuesto, es definido por la Suprema Corte de Justicia, como “la prestación o carga con que el Estado, en ejercicio de su soberanía financiera, en razón de solidaridad nacional, grava al causante como contribuyente, para los gastos de interés general.”³³

Los ingresos del Distrito Federal que describe la Ley de Ingresos para el ejercicio de 2013, por “concepto de impuestos son: el predial, adquisición de inmuebles, sobre espectáculos públicos, loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre nóminas, tenencia o uso de vehículos y prestación de servicios de hospedaje.”³⁴

³³ Tesis segunda sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. XCI, enero de 1956, p.481. <http://ius.scjn.gob.mx>. 19 de septiembre de 2013.

³⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, *Decreto por el que se expide la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio de 2013*, México, Distrito Federal, Gaceta oficial del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2012, p. 220. www.idconline.com.mx. 20 de enero de 2013.

El artículo 9º, fracción primera, del Código Fiscal del Distrito Federal dispone que las contribuciones establecidas se clasifican en impuestos, que son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones dos y tres del mismo artículo.

En el Distrito Federal el cobro del impuesto predial (prestación en dinero o en especie que deben pagar las personas físicas y morales al fisco, por la propiedad o posesión de predios urbanos y rústicos dentro de sus circunscripción territorial, de conformidad con la legislación fiscal aplicable), representa el mayor ingreso de entre todos los que percibe la ciudad de México.

Para el ejercicio fiscal de 2013, se determinó recaudar en el Distrito Federal, por concepto de ingresos la cantidad total de \$144,142,928,190 (ciento cuarenta y cuatro mil, ciento cuarenta y dos millones, novecientos veintiocho mil, ciento noventa pesos), mientras que solo por concepto de impuesto predial la recaudación que se estima es de \$9,599,571,465 (nueve mil quinientos noventa y nueve millones, quinientos setenta y un mil, cuatrocientos sesenta y cinco pesos), y sobre tenencia o uso de vehículos \$2,198,747,247 (dos mil ciento noventa y ocho millones, setecientos cuarenta y siete mil, doscientos cuarenta y siete pesos), cantidades por las que es de considerarse que en el Distrito Federal el cobro de determinados impuestos también se realiza por particulares auxiliares que son autorizados por la Secretaria de Finanzas y que a su vez realizan el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos determinados créditos fiscales devengados.

1.4.2 Derechos

Constituyen una contraprestación pagada al Estado en sus funciones de derecho público, por un servicio o bien, que el mismo Estado proporciona de manera particularizada y a petición del gobernado, así como por el uso o

aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, o por un servicio o bien, que este proporciona de manera particularizada y a solicitud del contribuyente.

Los derechos se encuentran establecidos en el Código Fiscal Federal, en el artículo 2º fracción cuarta. Los derechos son las contribuciones establecidas por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en éste último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos.

Francisco de la Garza nos señala que “El derecho es una contraprestación en dinero, obligatoria y establecida por la ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cantidad necesaria para cubrir el costo del servicio.”³⁵

El Código Fiscal del Distrito Federal dispone en el artículo 9º, fracción tercera, que son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o permisos, así como por recibir los servicios que presta la entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentran previstas como tales en el código.

Los ingresos por concepto de derechos que describe la Ley de Ingresos del Distrito Federal del año 2013, son los siguientes:

³⁵ Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 25ª. ed., México, Porrúa, 2003, p. 329.

*El suministro de agua, prevención y control de la contaminación ambiental, construcción y operación hidráulica, expedición de licencias, registro público de la propiedad, o del comercio y del archivo general de notarias, control vehicular, grúa y almacenaje de vehículos, estacionamiento de vehículos, uso o aprovechamiento de inmuebles, cuotas de recuperación por la prestación de servicios médicos, prestaciones del registro civil, alineamiento y señalamiento de número oficial, expedición de constancias de zonificación y uso de inmuebles, descarga a la red de drenaje, recolección y recepción de residuos sólidos, supervisión y revisión de las obras públicas sujetas a contrato y autorías de las mismas, entre otros.*³⁶

1.4.3 Productos

Atento a lo dispuesto en el artículo 3º del Código Fiscal Federal, son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, o enajenación de bienes de dominio privado. “Los productos son contraprestaciones. Esto significa que tanto el Estado como los particulares se otorgan mutua y recíprocamente prestaciones de cierta naturaleza, de dar o de hacer, por lo que la ley las define por principio como “contraprestación”. Al prestar un servicio el Estado tiene a su vez derecho a recibir otra prestación, lo que constituye la contraprestación.”³⁷

La Ley de Ingresos del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2013, enumera a los productos de la siguiente manera:

³⁶ Asamblea Legislativa del Distrito Federal VI Legislatura, *op. cit.*, nota 34, p. 220.

³⁷ Universidad Tecnológica de México, *Derecho fiscal, colección didáctica II*, s.f. México, Ediciones instituto de investigación de tecnología educativa de la Universidad Tecnológica de México, S.C., 1999, p. 64.

“...por prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho privado (policía auxiliar, policía bancaria e industrial y otros), por uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (tierras y construcciones, enajenación de bienes muebles e inmuebles, planta de asfalto, productos que se destinen a la unidad generadora de los mismos, venta de hologramas de verificación vehicular obligatoria y otros).”³⁸

1.4.4 Aprovechamientos

Son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, según lo dispone el artículo 3º del Código Fiscal Federal.

En este apartado, se incluyen los ingresos que el poder público recaude y que sean distintos de las contribuciones, los financiamientos y los de organismos paraestatales. Son ejemplos de aprovechamientos las multas, las indemnizaciones, los reintegros, cuotas compensatorias, los provenientes de decomisos, las aportaciones de los estados, municipios y particulares, para el servicio escolar federalizado; las recuperaciones de capital, aportaciones contratistas, etc.

En el Código Fiscal del Distrito Federal, en su artículo 10, dispone que son aprovechamientos los ingresos que reciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este código.

³⁸ Asamblea legislativa del Distrito Federal VI Legislatura, *op. cit.*, nota 34, p. 221.

La Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del 2013 enumera como aprovechamientos los siguientes:

“Las multas de tránsito, multas administrativas, multas impuestas por autoridades judiciales, y reparación de daño denunciado por los ofendidos, recuperación de impuestos federales, venta de bases para licencias públicas, sanciones, responsabilidades, indemnizaciones, resarcimientos, seguros, reaseguros, finanzas y cauciones, donativos, donaciones, sobre tierras y construcciones de dominio público.”³⁹

1.5 Ingresos Extraordinarios

Los ingresos extraordinarios, son los ingresos que el poder público eventualmente llega a fijar, son aquellos que percibe el Estado en circunstancias excepcionales y sirven para hacer frente a las necesidades imprevistas, como sucede en el caso de epidemias, catástrofes naturales, etc. “Este tipo de ingresos no pueden obtenerse de una manera permanente, por que el origen de ellos es transitorio y contingente, luego entonces, no ha de proyectarse de una manera constante en el futuro.”⁴⁰

Para algunos autores, los ingresos extraordinarios son los empréstitos, las multas, la emisión de moneda y la expropiación, aunque para otros la expropiación implica un egreso pecuniario y no un ingreso.

³⁹ Ibidem, p. 222.

⁴⁰ Sánchez Hernández, Mayolo G., *op.cit.*, nota 31, p. 279.

1.6 Sujetos de la Relación Jurídico Tributaria

Los sujetos de la relación tributaria subsisten en todos los niveles, en el federal, estatal o local y en el municipal. Son a quienes se les confiere el derecho a percibir el monto de las contribuciones o bien, la obligación de cubrir esas obligaciones.

La relación jurídica tributaria deriva de los artículos 31 fracción cuarta, 73 fracción siete y del artículo 122, apartado c, base primera, fracción quinta, inciso b), de nuestra carta magna. Existe una obligación de contribuir para los gastos públicos y una potestad tributaria a favor del Estado de establecer los hechos imponibles que al ubicarse en estos surge la obligación tributaria. La relación jurídico tributaria es la correspondencia entre la potestad tributaria y la obligación contributiva, derivadas ambas de la constitución, mientras que la obligación tributaria es el vínculo por el cual, al ubicarse un contribuyente en la situación de hecho prevista en ley debe el cumplimiento de una prestación de pago al Estado.

La relación jurídica tributaria la constituyen el conjunto de obligaciones que se deben al sujeto pasivo y el sujeto activo y se extingue al cesar el primero en las actividades reguladas por la ley tributaria. En tanto que "la obligación jurídica tributaria debe entenderse la cantidad debida por el sujeto pasivo al sujeto activo, cuyo pago extingue a dicha obligación."⁴¹

En toda relación jurídica tributaria intervienen dos sujetos, uno activo y otro pasivo. Los sujetos activos son la federación, las entidades federativas y los municipios; y los sujetos pasivos serán los obligados a cubrir el pago.

⁴¹ Margain Mantou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, 14ª ed. México, Porrúa, 1999, p. 268.

1.6.1 Sujetos Activos

El sujeto activo de la relación tributaria es a quien la ley confiere el derecho a percibir el monto de las contribuciones. Los sujetos activos son la federación, las entidades federativas y los municipios. “Según se desprende del artículo 31 fracción cuarta de la Constitución Federal la calidad de sujeto activo recae sobre la federación, la entidades locales (estados y Distrito Federal) y los municipios.”⁴²

En el contexto anterior es que surge la expresión de fisco, para designar a las autoridades administrativas titulares para exigir, inclusive en forma coactiva, el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La ley confiere al Estado la potestad tributaria, que se manifiesta mediante el establecimiento de contribuciones, el Estado al tener derecho a cobrar dichas contribuciones lo hace mediante el ejercicio de la función administrativa o ejecutiva, por un organismo administrativo, que creado por la ley tiene derecho y obligación de recaudar las contribuciones. Aunque excepcionalmente en el Distrito Federal se ha determinado que sujetos distintos al Estado son encargados de recaudar determinados impuestos.

En el ámbito federal, el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal, con el fin de que las personas obligadas cumplan proporcional y equitativamente con las disposiciones tributarias.

Cada una de las entidades federativas que integran el país cuentan con autoridades fiscales para recaudar y fiscalizar las contribuciones, como su

⁴² Sánchez Hernández, Mayolo, *op. cit.*, nota 31, p. 352.

Secretaría de Finanzas o algún organismo con una denominación análoga, y estos a su vez cuentan con unidades administrativas.

En el ámbito municipal, la aplicación y gestión de las contribuciones corresponde al ayuntamiento municipal, síndicos, procuradores y tesoreros municipales. El fisco municipal reviste el poder de autoridad en su calidad de sujeto activo, dado que asume legalmente el lugar del acreedor de la prestación conducente y por ello debe controlar y exigir el importe de ingresos como el impuesto predial.

En el Distrito Federal, acorde con el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas y la Tesorería del Distrito Federal son las autoridades facultadas para recaudar, cobrar y administrar las contribuciones, aunque en términos del artículo 329, fracción cuarta del Código Fiscal del Distrito Federal, anteriormente artículo 345, fracción quinta del anterior Código Financiero del Distrito Federal los particulares auxiliares también están autorizados.

1.6.2 Sujetos pasivos

“El sujeto pasivo o contribuyente, llamado también causante, es definido como el sujeto obligado en virtud de la propia naturaleza de los hechos imponibles, que de acuerdo con la ley resultan atribuibles a dicho sujeto, por ser el que los realiza.”⁴³

La fracción cuatro del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

⁴³ Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge, *Derecho tributario mexicano*, 5ª ed., México, Trillas, 2008, p. 150.

“Los sujetos pasivos son las personas físicas o morales obligadas al pago de contribuciones, por encontrarse ubicados en el supuesto señalado por la ley como hecho generador de crédito fiscal, es decir, las personas obligadas legalmente al pago de un tributo. El sujeto pasivo es la persona obligada legalmente a cubrir el impuesto.”⁴⁴

Para efectos de la presente investigación, en el ámbito del Distrito Federal serán sujetos pasivos los contribuyentes obligados al pago de las contribuciones impuestas por la Secretaría de Finanzas y ejecutadas por la Tesorería del Distrito Federal. “El sujeto pasivo es el particular, el deudor, el obligado de la relación jurídico-tributaria, comúnmente conocido como contribuyente. El contribuyente es aquella persona física o moral obligada a pagar un impuesto por llevar a cabo operaciones gravadas por las leyes o, dicho de otra manera, por realizar el hecho generador del crédito fiscal.”⁴⁵

1.6.3 Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

“La Secretaría de Finanzas, sustituyó a la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal con la entrada en vigor del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicados en el Diario Oficial, los días 26 de julio de 1994 y 15 de septiembre de 1995 respectivamente.”⁴⁶

En la base tercera del apartado C del artículo 122 constitucional, se prevé que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determinará los lineamientos

⁴⁴ Carrasco Irriarte, Hugo, *op. cit.*, nota 30, p. 166.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 167.

⁴⁶ Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Finanzas*, México Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de marzo de 2011, p. 1. <http://cgservicios.df.gob.mx>. 28 de julio de 2013.

generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con los que implícitamente previene la existencia de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal.

El artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ubica dentro de la administración centralizada a las secretarías del Distrito Federal. La administración pública centralizada del Distrito Federal, según el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se integra con las Secretarías, Jefatura de Gobierno, Procuraduría General del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Para el despacho de los negocios administrativos “El órgano denominado “secretaría”, integrante de la administración pública del Distrito Federal, es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político Administrativo, adscrita a la administración pública centralizada para apoyar al Poder Ejecutivo del Distrito Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas.”⁴⁷

1.6.3.1 Naturaleza jurídica

La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, es un órgano administrativo centralizado, auxiliar del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, constituido por un conjunto de atribuciones administrativas y financieras, cuya función esencial es el auxilio directo al jefe de gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones.

⁴⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo del Distrito Federal, colección mexicana de derecho administrativo*, s.f. México, Porrúa, 2009, p. 147.

1.6.3.2 Facultades

El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su fracción quinta, establece que la Secretaría de Finanzas tiene la calidad de autoridad fiscal con competencia para ejercer las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos, establecidos en el código fiscal, así como de cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.

Asimismo, se establece que la Secretaría de Finanzas, tiene atribuciones para ordenar y practicar visitas domiciliarias, imponer sanciones por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, ejercer la facultad económica-coactiva, hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal y vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como las facultades de “formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos, controlar su ejercicio y evaluar el resultado de su ejecución, así como formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal e intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal.”⁴⁸

1.6.3.3 Integración

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, determina en su artículo 7º, fracción octava, que para el despacho de los asuntos que competan a la Secretaria de Finanzas cuenta con la Subsecretaria de Egresos, Tesorería del Distrito Federal, Procuraduría Fiscal del Distrito Federal,

⁴⁸ *Ibidem*, p. 328.

Dirección General de Informática, Subsecretaría de Planeación Financiera y la Unidad de Inteligencia Financiera del Distrito Federal.

El Código Fiscal para el Distrito Federal, en su artículo 331 estipula que la Secretaría de Finanzas, conforme a la legislación aplicable, dictará las reglas de carácter general para establecer sistemas, procedimientos e instrucciones en materia de servicios de tesorería conforme a las cuales deberán ajustar sus actividades las unidades administrativas de la propia secretaría y sus auxiliares.

1.6.4 Tesorería del Gobierno del Distrito Federal

“Los antecedentes de la Tesorería del Distrito Federal, en cuanto órgano encargado de la determinación, recaudación y administración de los ingresos de la Hacienda Pública del Distrito Federal, actualmente identificado con la Ciudad de México, se remonta a la fundación de la propia ciudad en 1325.”⁴⁹

No obstante lo anterior, la historia de la Tesorería del Distrito Federal, propiamente dicha, se inicia en 1929, año en que corresponde la creación del Departamento del Distrito Federal, en sustitución del antiguo gobierno y municipios del Distrito Federal.

La Tesorería del Distrito Federal, como órgano encargado de la Hacienda Pública del entonces Departamento del Distrito Federal, fue creada por la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales el 31 de diciembre de 1928, entro vigor desde el 1 enero de 1929, habiéndose expedido esta ley con motivo de las reformas de las bases 1, 2, y 3, del artículo 73 constitucional, promulgadas el 28 de agosto de 1928, que suprimieron el régimen municipal en el Distrito Federal y encargaron el gobierno de esta entidad al Presidente de la República, por conducto del

⁴⁹ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *Manual administrativo de la oficina de la tesorería del Distrito Federal*, México Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2 de febrero de 2011, p. 3. <http://cgservicios.df.gob.mx>. 17 de julio de 2013.

*órgano correspondiente, que resultó ser el Departamento del Distrito Federal, teniendo por objeto dichas reformas, una mejor administración y distribución de los gastos públicos para que se aprovecharan eficazmente en el Distrito Federal.*⁵⁰

Con posterioridad la tesorería sufre nuevas modificaciones que la hacen evolucionar.

*A partir de 1986, la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, inicia el citado proceso de desconcentración con la ubicación de las administraciones tributarias locales y las oficinas auxiliares en el territorio del Distrito Federal, para cubrirlo en regiones (norte, sur, oriente y poniente), con el objetivo primordial de proporcionar una mejor atención a los contribuyentes, Para fomentar el incremento a la recaudación y disminuir la evasión fiscal.*⁵¹

1.6.4.1 Naturaleza jurídica

El artículo 3º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal califica a la Tesorería del Distrito Federal como una Unidad Administrativa dotada de atribuciones y ejecución. Mientras que el artículo 35 del mismo reglamento la describe como la autoridad fiscal orgánicamente integrada a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para recaudar y fiscalizar las contribuciones.

1.6.4.2 Facultades

La Tesorería del Gobierno del Distrito Federal es la unidad administrativa dependiente de la Secretaria de Finanzas, cuya tarea es de recaudación,

⁵⁰ *Ibidem*, p. 5.

⁵¹ Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 46, p. 18-19.

concentración, manejo, administración y custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como la ejecución de los pagos, la administración de los recursos financieros y demás funciones y servicios que realice la secretaría, según determina el artículo 327 del Código Fiscal del Distrito Federal.

El titular de la Tesorería del Distrito Federal cuenta con facultades que le son atribuidas en los artículos 30 y 35 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

El artículo 35 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, confiere al tesorero las atribuciones de administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, administrar las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobro de los ingresos federales coordinados, con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal, ordenar la práctica de visitas domiciliarias, auditorías, la revisión de dictámenes y declaraciones, así como visitas de inspección y verificación, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia fiscal.

El tesorero tiene facultades para expedir constancias o credenciales del personal que se autorice para realizar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones o verificaciones, avalúos, liquidaciones de créditos fiscales, citatorios, notificaciones y todos los actos inherentes al procedimiento administrativo de ejecución, autorizar a las personas físicas y morales, como auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal y ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables.

El artículo 328 del Código Fiscal del Distrito Federal en su fracción segunda estipula que los servicios de tesorería serán prestados además de la Secretaría de Finanzas y sus unidades administrativas por los auxiliares a que se refiere la fracción cuarta del artículo 329 del mismo código (personas morales y físicas legalmente autorizadas), antes artículo 345 fracción quinta del Código Financiero del Distrito Federal.

1.6.4.3 Integración

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, determina en su artículo 7º que para el despacho de los asuntos que competan a las dependencias de la administración pública, se les adscriben unidades administrativas.

La Secretaría de Finanzas, cuenta con la Tesorería del Distrito Federal, a la que quedan adscritas las siguientes unidades administrativas: *Subtesorería de Política Fiscal*, *Subtesorería de Administración Tributaria* (Dirección de Registro, Dirección de servicios al contribuyente, Dirección de ingresos, Dirección de normatividad; Coordinadores de Operación Regional Tributaria, y Administraciones Tributarias, Dirección de Modernización Tributaria), *Subtesorería de Fiscalización* (Dirección Ejecutiva de Cobranza (Dirección de Control de Obligaciones y Créditos; y Dirección de Cobranza Coactiva), Dirección de Programación y Control de Auditorías, Dirección de Auditorías Directas; y Dirección de Revisiones Fiscales), y la *Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial*.

En particular a la Subtesorería de Administración Tributaria creada el 26 de agosto de 1985, como área de administración tributaria de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, y en acorde con la fracción primera del artículo 73 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, le compete administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y

aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables.

En términos del artículo 76 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal le corresponde a la Dirección de Ingresos recaudar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

La Subtesorería de Fiscalización por su parte ejerce la facultad económico coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales locales y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos o convenios en materia fiscal federal del Ejecutivo Federal, y demás que al afecto se celebren; en términos de la fracción once del artículo 81 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Dirección Ejecutiva de Cobranza de la Tesorería del Distrito Federal tiene atribuciones para promover las acciones necesarias para el ejercicio de la facultad económica-coactiva, a través del procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales, según lo establece la fracción primera del artículo 81 bis, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asimismo, el mencionado reglamento en su artículo 84 ter, fracciones primera y segunda, establece que le corresponde a la Dirección de Cobranza Coactiva hacer efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución, los créditos fiscales exigibles en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del ejecutivo federal; así como también hacer efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades administrativas, fiscales y judiciales del

Distrito Federal y las garantías que se otorguen para su pago, en términos de las disposiciones legales aplicables.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

CAPÍTULO II

1. Antecedentes

2.1 Evolución Histórica del Cobro de Ingresos en el Distrito Federal

El procedimiento y la manera de cobrar las contribuciones nunca ha sido la misma, desde la época precortesiana hasta nuestros días, han surgido diferentes instituciones administrativas encargadas de la recaudación de los ingresos; no obstante, el cobro y ejecución de créditos, siempre había sido materia exclusiva del Estado, hasta que se estableció en el en el Código Financiero del Distrito Federal de 2005, esa facultad como opción para que el cobro de contribuciones se realizara por particulares, personas morales o físicas llamadas auxiliares de la Secretaría de Finanzas, en apoyo a la Tesorería del Distrito Federal.

A continuación, expondremos genéricamente las atapas y la evolución histórica del cobro de contribuciones en la Ciudad de México, desde sus primeras instituciones hasta nuestros días, en que la Tesorería del Distrito Federal es el órgano encargado del cobro y recaudación de los tributos establecidos en el actual Código Fiscal, que también ha evolucionado acorde con el transcurrir de los años en esta Capital.

2.1.1 México Prehispánico (Tenochtitlán)

En la época precortesiana que va del año 1325 al 1521, la hacienda pública del estado azteca se caracterizaba por un sistema tributario, sin complicaciones

burocráticas, sumamente efectivo y de excepcionales rendimientos. Los miembros de la organización administrativa eran el fiscal llamado Cihualcóhuatl, que era un Ministro de Hacienda y el Hueycalpique o Tesorero General, del que dependía el Calpixqui, que era integrado por recaudadores. “existió el llamado Capixcalli o la Gran Casa de las Arcas, que era una Tesorería General conformada a su vez con varios almacenes auxiliares que eran los Petlacalcos.”⁵²

Entre el año 200 y 100 a. c., Teotihuacán llegó a congregarse a cerca de 40,000 habitantes, albergaba mucha gente reunida por el atractivo de la industria de la obsidiana, pero carecía aún de un sistema ceremonial comparable al de Cuicuilco. Entre el año 100 a. c., y el 200 d. c., fue abandonado Cuicuilco, y Teotihuacán se irguió como centro político y religioso indiscutible de la región, mientras que en el valle de México en la etapa que va del año 650 al 900 d. c. cayó Teotihuacán.

Del año 900 d.c. al 1,200 d.c. la ciudad más importante fue la de Tula, Hidalgo, el éxito de Tula fue más modesto que el de Teotihuacán, mientras que los mexicas ubicados en México –Tenochtitlán, identificaban a Tula como la ciudad sagrada de Quetzalcóatl y le atribuyeron mayor importancia histórica que a Cholula o al mismo Teotihuacán, ya que era su metrópoli.

En vísperas de la conquista española el valle de México vivía una etapa de florecimiento urbano formidable. Había plazas de mercado como Chalco- Atenco, Xochimilco, Coyoacán, Culhuacan, Iztapalapa, Tetzoco, Tlacopan, Atzacapotzalco, México-Tenochtitlan, México -Tlatelolco, y decenas de villas medianas como Coatlinchan, Mixcoac o Tacubaya.

Existió una excelente calidad en los servicios y obras de carácter público. “La Ciudad de México-Tenochtitlán presentaba un aspecto imponente, por su

⁵² Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 3.

extensión y belleza; a la llegada de los conquistadores españoles, alcanzó a tener 30,000 habitantes.⁵³

La mayoría de estas ciudades estaba bajo el dominio de linajes de la nobleza nahuatl, pero en muchas de ellas había población de otras etnias, particularmente otomí y matlatzinca. “Los nahuas usaban el término *altéplet* (que quiere decir cerro del agua), para referirse a la ciudad, con su población y sus tierras. Cada *altéplet* era dirigido por un tlatoani o rey, quien era auxiliado por una nutrida burocracia de jueces, recaudadores, capitanes y otros administradores”.⁵⁴

Las ciudades tenían independencia en su administración interna y había tres reinos con mayor jerarquía y recibían tributo de los demás y podían convocarlos a participar en guerras o en obra públicas: estos tres reinos eran Tlacopan, Tetzaco y México- Tenochtitlan, la más famosa de las alianzas triples del posclásico. Tlacopan obtenía sólo una quinta parte de la tributación de los señoríos subalternos y tenía poco peso en la alianza.

El valle de México a principios del siglo XVI estaba sustentado en una agricultura próspera, todos los productores debían pagar al Cihualcóhuatl tributos en especie, que consistían en plumas de quetzal, oro, algodón, jade, cacao y otros productos, de provincias distantes. “Los tributos dieron lugar a una administración fiscal en especie, que fue alabada como sorprendentemente eficaz por los conquistadores. Hubo una pirámide de cobros a cargo de los calpixqui, cuyo resultado neto llegaba finalmente a los almacenes públicos”⁵⁵

Los pillis eran nobles que se ocupaban de las tareas del gobierno, la justicia, la organización de la guerra y vivían de los productos que los macehuales

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *Nueva historia mínima de México, ilustrada*, México, Secretaría de Educación del Distrito Federal-Colegio de México, 2008, pp. 93-94.

⁵⁵ Floris Margadant S., Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 14^a. ed., México, Esfinge, S.A. de C.V., 1997, p. 29-30.

(agricultores, pescadores, artesanos) pagaban como tributo a la nobleza. “Los artesanos no estaban obligados participar en las obras públicas y solamente tributaban en especie.”⁵⁶ Los mercaderes no tributaban al palacio, sino que eran espías que viajaban sin despertar sospechas.

Existían códigos en los que las castas estaban escrupulosamente documentadas y detalladas, se trataba de una especie de censo en la que listaba si había un *calpulli* de trabajadores, una tribu de mercaderes o un linaje de nobles. Los *calpullis* o *pullis* funcionaban como unidades administrativas para efectos de recaudación. Cada *calpulli* reconocía a su jefe. Por otra parte el tlatoani contaba con recaudadores y capataces que se encargaban de supervisar la tributación que cada *calpulli* debía pagar. Los mexicas impusieron sus condiciones de tributo y comercio aunque hubo localidades que se resistieron tenazmente, hasta que para suerte de los totonacas y tlaxcaltecas más tarde llegaría Hernán Cortes, un aliado para deshacerse del dominio azteca.

*Desde que vi la discordia que existía entre los aztecas y los totonacas acordeme de una autoridad evangélica que dice: Omne regnum in se ipsum divisum desolabitur, y queriendo dividir el reino de Moctezuma para procurar su disolución, pregunté a los vasallos de Cempoala cuáles eran las provincias donde había gente insatisfecha con el yugo azteca. Me hablaron así de la Provincia de Tlaxcala, cuyos naturales eran muchos y muy fuerte gente y seguramente querrían aliarse conmigo, según me dijeron, para luego añadir que la tierra de Tlaxcala confinaba por todas partes con la tierra de Moctezuma, y que los Tlaxcaltecas tenían continuas guerras con él y me favorecerían si los aztecas quisieran hacerme alguna maldad.*⁵⁷

La conquista de Tenochtitlán fue un suceso complejo, con enfrentamientos y reacomodos hasta después de la misma, sus secuelas se prolongaron hasta

⁵⁶ Escalante Gonzalbo, Pablo, *op.cit.*, nota 54, p. 98.

⁵⁷ Cortes Hernán, *Como conquiste a los aztecas*, en Armando Ayala Anguiano, México, Editorial Diana, 1990, p. 64.

alrededor de 1560 en que se inicio una etapa de madurez y se supero la crisis del pasado. También significo el triunfo de los tlaxcaltecas, teztocanos, totonacos y de muchos otros grupos indígenas que obtenían la libertad de no entregar más tributos al reino que los había sometido tanto tiempo, visión totalmente contraria a la que ahora tenía Cuauhtémoc, quien sufrió al verse derrotado.

(...) un día, Cuauhtémoc, cuando lo invite a tomar asiento sin mostrarle rigor ninguno, llegose a mí y díjome en su lengua por intermedio de doña María que ya él había hecho todo lo que de su parte estaba obligado para defenderse a sí mismo y a los suyos hasta venir en aquel estado, que ahora hiciese de él lo que yo quisiera; y puso la mano en un puñal que yo tenía, diciéndome que le diese de puñaladas y le matase. Yo le animé y le dije que no tuviese temor ninguno; y así, preso este señor, luego en este punto cesó la guerra, a la cual plugo a Dios Nuestro Señor dar conclusión el martes, día de San Hipólito, 13 de agosto de 1521.⁵⁸

Al caer Tenochtitlán, el dominio y las ocupaciones fueron cambiando el panorama que en un inicio parecía un lugar intocable y basto. Con el transcurso del tiempo se convirtió en una colonia a la que llegaba la modernidad de aquella época.

2.1.2 Época del Virreinato (La colonia)

En la época colonial de 1521 al año 1821, la ciudad de México-Tenochtitlán fue reconstruida por España con el apoyo de Hernán Cortés y sus seguidores, en calidad de capital del Reino de la Nueva España. La organización política y administrativa tenía una nueva representación, el municipio era “regido por un Cabildo o Ayuntamiento, en el que coexistieron formas fiscales propias del Municipio, como Tesorerías, Diputaciones de Propios y Arbitrios, Procuradurías y Mayordomías, con formas exclusivas de la Hacienda Real, Oficialía Reales,

⁵⁸ *Ibidem*, p. 204.

Corregimientos, Factorías, Cajas Reales y desde luego, el Quinto Real y algunas supervivientes prehispánicas.”⁵⁹

Hacia el año de 1560, cuando se iniciaba un periodo de paz, por el fin de las casi constantes guerrillas entre los señoríos, hubo importantes transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales. Se instauró un gobierno central representante de la corona de Castilla, lo que implicó la conformación de diversos cargos y funciones para consolidar los logros en nombre de Rey, especialmente en cuanto a la recaudación fiscal y la administración de justicia, que eran asuntos de gran importancia para la corona Española.

Los cambios más radicales fueron en el sistema tributario y en la evangelización. Se impusieron a los señoríos una nueva organización corporativa inspirada en los cabildos castellanos que tenían personalidad jurídica, un territorio y una relativa autonomía.

Posteriormente se uniformaron las cargas tributarias buscando que cada cabeza de familia de un pueblo de indios pagase a su encomendero o en alguno de ellos un peso y media fanega de maíz al año o su equivalente a la corona. Nobles y principales estaban exentos de pagar estas cargas, e igualmente sus dependientes personales (*mayeques*) que en algunos pueblos eran tan numerosos como los tributarios normales (*macehuales*).

Los españoles al no poder encargarse de todas las tareas del gobierno, y con el fin de cumplir sus metas de permanecer en la Nueva España y obtener riquezas y beneficios, tuvieron que delegar sus funciones y el trabajo que ellos no podían hacer, así que establecieron un sistema de dominación indirecta a través de los señoríos en sus funciones de gobernantes y administradores para obtener el cobro de tributos; estos señores eran los encomenderos que “fueron nombrados

⁵⁹ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 3.

por la corona y varios tomaron en serio su papel de defender a sus indios tributarios respecto de otros colonizadores.”⁶⁰

Mediante la encomienda y de acuerdo a una tasa previamente fijada, los españoles tenían el privilegio de cobrar los tributos de determinados pueblos de indios. “En cambio debía cristianizarles, dedicando una cuarta parte del tributo a la construcción de las iglesias necesarias y vigilar la aplicación de las leyes protectoras de los indios.”⁶¹

Los encomenderos con el tiempo fueron remplazados por los corregidores y alcaldes mayores, quienes ahora se encargaban del cobro de los tributos, aunque con el tiempo la corona decidió concesionar funciones de la administración civil o la hacienda pública, como, por ejemplo, las escribanías o notarías públicas, el manejo de la casa moneda, el cobro de tributos (oficio de corregidores y alcaldes mayores).

En 1574 se impuso el impuesto de alcabala concesionado al cabildo de México, este gravaba el 10% de las transacciones mercantiles de lo que se vendía o permutaba con excepción de las realizadas por la iglesia y los pueblos de indios. “La iglesia se fortaleció gracias a la recaudación del diezmo, impuesto eclesiástico que gravaba la producción agrícola de los pobladores y cuyo monto crecía conforme aumentaba el número de estos.”⁶²

Cuando el virrey fue derrocado, después de 1624 España empezó a ya no poder controlar los territorios que había conquistado, perdía poder y la corona se encontraba en penuria por los gastos que significaba el servicio y mantenimiento hidráulico de la Nueva España. La corona tenía que atender los asuntos urgentes y buscar estabilidad económica, por lo que tomó como prioritaria la recaudación fiscal y le dio fortaleza. “Se llevaron a cabo cortes de cambio administrativo, estos

⁶⁰ Floris Margadant, Guillermo, *op. cit.*, nota 55, p. 105.

⁶¹ *Ibidem*, p. 106.

⁶² Escalante Gonzalbo, Pablo, *op. cit.*, nota 54, p. 145.

cambios consistieron en la llamada “centralización de los ingresos reales” esto es, la transferencia del cobro de impuestos de manos de particulares a las de los funcionarios del rey.”⁶³

Iniciaban los más profundos descontentos, las guerras españolas habían sumido en bancarrota a la corona, la Nueva España estaba agobiada por constantes aumentos de impuestos, por los préstamos voluntarios y forzosos que afectaban a todas las clases, lo que originó el descontento se agravara.

Una vez declarada la guerra de independencia y después de la promulgación de la constitución de 1812, la Nueva España se encontraba desorganizada, en bancarrota y con una deuda de 45 millones de pesos. La nación quedaba a la tarea de controlar el territorio y reanudar y regular el cobro de los impuestos. “Al final del Virreinato (1821), la Ciudad presenta un aspecto importante por sus grandes edificios y su universidad. Es llamada “La Ciudad de los Palacios” y ha llegado a tener 170,000 habitantes.”⁶⁴

2.1.3 Época de Independencia

A partir de 1810, Hidalgo, Morelos y los caudillos de la independencia, lucharon contra la esclavitud y por la abolición de alcabalas (impuesto indirecto del 10% del valor de lo que se vendía o permutaba), gabelas (gravámenes) y peajes (pago de derecho de uso de puentes, y caminos). El sistema fiscal se complemento en esta etapa; se expidió el arancel para el Gobierno de las aduanas marítimas, siendo éstas las primeras tarifas de importación publicadas en la República Mexicana, se modificó el pago de derechos sobre vino y aguardiente y se sanciono la libertad para extracción de capitales al extranjero.

⁶³ *Ibidem*, p. 200.

⁶⁴ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 4.

Consumada la guerra de independencia en 1821 y hasta 1928, la ciudad de México a pesar de la prevalencia de determinados gobiernos centralistas continuó descansando su administración en el municipio y posteriormente se constituyó como el Gobierno de la República Mexicana con una organización política y administrativa central.

En 1821 las cortes de Cádiz habían desconocido los tratados de Córdoba que Iturbide había logrado que se firmaran. “La situación era complicada. La rebaja de impuestos, la desorganización de su cobro, sumadas a la percepción de que la independencia liberaba a los habitantes de su pago, hicieron escasear los recursos.”⁶⁵

El 31 de enero de 1824 se constituyó a “Los Estados Unidos Mexicanos” y para septiembre de 1824 estaba listo el texto de la Constitución que establecía una república representativa. Aunque se suprimieron formas inhumanas de procedimientos recaudatorios y se determinó en la constitución de 1824 y posteriormente en la de 1857, la equidad y la proporcionalidad de las contribuciones “el sistema tributario seguía siendo complicado, se pagaban rentas, impuestos y otros ingresos municipales a parte de las contribuciones directas al Gobierno del Distrito y los correspondientes al Gobierno Federal.”⁶⁶

En 1826 se expidió la primera disposición reglamentaria del Distrito Federal, mediante una norma que instituyó un decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, de sus rentas y de sus diputados; en el decreto se dispuso que el régimen económico y político del Distrito Federal sería uniforme con el de los territorios de la Federación. “El artículo segundo del mismo decreto dispuso que las rentas del Distrito Federal pertenecían desde la misma publicación a la federación, y que al

⁶⁵ Escalante Gonzalbo, Pablo, *op. cit.*, nota 54 p. 241.

⁶⁶ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 4.

Distrito sólo se le eximia del pago de impuestos como medida compensatoria, en virtud que así lo ordenaba el artículo tercero.”⁶⁷

“Después de 1835 los impuestos que todos los habitantes tenían que pagar provocaron rebeliones rurales y levantamientos federalistas en el norte, se habían decretado impuestos del 15% a los artículos importados.”⁶⁸

Durante el gobierno de Antonio López de Santa Ana se decretó una contribución real por cada puerta y cuatro centavos por cada ventana de las casas, se decreto también un impuesto de dos pesos mensuales por cada caballo frisón (robusto) y un peso por cada caballo flaco; además, un peso al mes por la posesión de cada perro, con posterioridad “existieron antiguas Tesorerías del Gobierno de la ciudad encargadas de las contribuciones directas y una Dirección General de rentas de la Ciudad. Además se estaba conformando un catastro geométrico y parcelario fundado sobre la medida y el avalúo con el objeto de repartir equitativamente el Impuesto sobre la propiedad raíz.”⁶⁹

En 1857 debido a la constitución, se mantenía la supremacía del poder legislativo a través de una sola cámara, mientras tanto Juárez promovía la restauración del senado y al elegir un gabinete de civiles, despertó el malestar del grupo militar que se sentía autor de la victoria y favorecía a Porfirio Díaz. El poder había estado fragmentado debido a que los militares habían gozado de amplias facultades fiscales. “Para abolirlas e imponer el orden el congreso apoyó a Juárez y por decreto las suprimió.”⁷⁰

Entre los principales pagos hacendarios de la época de Juárez y la intervención francesa, se tuvo un primer intento para la formación de un catastro

⁶⁷ Contreras Bustamante, Raúl, *La ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa, historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2001, pp. 72-73.

⁶⁸ Escalante Gonzalbo, Pablo, *op. cit.*, nota 54, p. 145.

⁶⁹ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 4.

⁷⁰ Escalante Gonzalbo, Pablo, *op. cit.*, nota 54, p. 138.

de la República, el principio de la posibilidad de división de las hipotecas, el establecimiento de la Lotería Nacional y de la “Contribución Federal” (25% adicional sobre todo pago hecho en las oficinas de la Federación y en la de los Estados).

Durante el régimen porfirista que comprendió de 1876 a 1911, excepto el breve periodo de 1880 a 1884 que fue presidido por el presidente Manuel González, Porfirio Díaz había heredado una hacienda pública en quiebra, las deudas con el extranjero y con prestamistas nacionales eran considerables, los ingresos aduanales se entregaban a los acreedores de la nación, algunos impuestos pertenecían a los estados y no beneficiaban a la Federación y los contribuyentes se oponían a la creación de nuevas cargas fiscales.

Para arreglar las finanzas los ministros de hacienda redujeron los gastos públicos y administraron los recursos de forma cuidadosa, ejercieron un mayor control de los ingresos y crearon nuevos impuestos que, a diferencia de la etapa anterior no gravaban u obstaculizaban el comercio, entonces los gastos no superaron a los ingresos y en una etapa se registró un superávit.

La etapa de 1877 a 1888 fue una etapa de construcción, pacificación, unificación, conciliación y negociación, pero también de represión. Faltaba mucho para consolidar el Estado nación, unificar y cohesionar las fuerzas políticas y regionales, otorgar legitimidad y legalidad al régimen respetando la constitución promulgada en 1857 que no era del todo aplicada. Porfirio Díaz entonces logró el reconocimiento internacional y restablecer las relaciones diplomáticas con Francia, Inglaterra, Alemania y Bélgica.

Porfirio Díaz duplicó el impuesto del timbre, gravó las medicinas y cien artículos más y cobró impuestos por adelantado. En éste periodo se generó la deuda externa en alto grado y se pagaban muchos intereses, por lo que se requería de un sistema efectivo de tributación.

Durante el gobierno de Manuel González a pesar del crecimiento económico y de la estabilidad ya alcanzada años anteriores, las finanzas públicas entraron en crisis se pagaron elevados subsidios a las compañías ferrocarrileras, se disminuyeron los préstamos a corto plazo que el gobierno utilizaba para sus necesidades financieras y se disminuyó la recaudación de impuestos debido a la crisis económica.

La crisis traía consigo la disminución de la actividad económica, el aumento del desempleo, la baja en los precios de productos de exportación, la restricción de los ingresos del gobierno y de su gasto. “También se redujeron los gastos públicos, se aumentaron o crearon nuevos impuestos, se redujeron los salarios de la burocracia y se suspendió temporalmente el pago de los subsidios a los ferrocarriles y la deuda interna.”⁷¹

En la segunda etapa, de 1888 a 1890, el gobierno de Díaz adoptó una “política científica”, se volvió centralista y autoritario. Se necesitaba de un gobierno fuerte, capaz de fomentar la economía y reformar la sociedad; de ahí su interés por impulsar programas de salud y de educación.

Con la llegada del ministro de hacienda José Yves Limantour, en 1893, se niveló la hacienda pública, se aumentaron las cuotas de los estados y la federación, se redujo el presupuesto y las partidas abiertas del ejecutivo, así como los sueldos de los empleados, se buscaron nuevas fuentes de ingresos y se regularizó la percepción de los impuestos existentes, por medio de una vigilancia activa y sistemática sobre empleados y contribuyentes.

En 1894 se niveló el presupuesto gubernamental y se consiguió por primera vez la vida independiente del país, había un excedente del presupuesto público.

⁷¹ González Gómez, Francisco, *Historia de México 2*, México, Ediciones Quinto Sol, México, 1999, p. 16.

“Para 1896 la crisis había sido superada, en parte por las medidas del Secretario de Hacienda y, en parte por la recuperación de la economía capitalista mundial.”⁷²

Durante el gobierno de Porfirio Díaz se vivieron varias crisis, en los últimos años de su gobierno, las elecciones se celebraron según la tradición y se proclamó el triunfo de Díaz y de Corral. Menos de 6 meses después estalló la revolución y menos de un año después, en mayo de 1911, don Porfirio se veía obligado a abandonar no sólo la Presidencia sino el país, embarcándose hacia Francia. Con ello terminaba el “Porfiriato”.

Con la revolución de 1910 y su consecuencia inmediata que fue la constitución de 1917, en el Distrito Federal sobresalió el sistema tributario y se tuvo la necesidad de depurar y unificar la legislación fiscal, lo que trajo consigo la creación de la Ley de Organización del Gobierno del Distrito Federal y Territorios Federales de 1917, una posterior Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal de 1924, y desde luego, “la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales que creó formalmente al Departamento del Distrito Federal en 1925 y suprimió al municipio del Distrito Federal.”⁷³

A partir de 1910 la revolución mexicana había sido una movilización que cambió de oposición electoral a la lucha armada, surgieron nuevos líderes como Pascual Orozco, Pancho Villa y Emiliano Zapata. Con Madero surgió el Partido Constitucional Progresista y en 1911 iniciada su presidencia empezó a transformar la política.

La caída de la dictadura y el destierro de Porfirio Díaz trajeron desorden en el país, situación en la que no escapó la tributación. Los mexicanos dejaron de pagar impuestos, estaban ocupados en las armas. Fueron siete años de irregular desempeño por parte de la Secretaría de Hacienda, pues aún cuando seguía

⁷² *Ibidem*, p. 17.

⁷³ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 4.

utilizando los procedimientos establecidos los jefes militares exigían desembolsos de dinero, para aquellos bienes como armas y municiones, recurrían entonces a los “préstamos forzosos” en papel moneda y oro.

Cada jefe militar emitía papel moneda y usufructuaba los productos de los derechos de importación y exportación de las aduanas que se encontraban en las regiones ocupadas por cada ejército. Las oficinas recaudadoras de hacienda eran dejadas a su disposición a fin de proveerse inmediatamente de fondos, y los ejércitos caudillos que tenían la posesión de regiones petrolíferas recaudaban un impuesto metálico derivado del petróleo.

Cuando Madero asumió la Presidencia se enfrentó a serios problemas de finanzas públicas, los recursos presupuestales en su mayoría se habían destinado a combatir a las rebeliones. “Los gastos excesivos en pertrechos y armamentos para la milicia habían originado un desequilibrio en las cuentas del Gobierno (según los cálculos de la Secretaría de Hacienda, el déficit presupuestal para 1912 era de 9.4 millones de pesos), así que, ante la necesidad de allegarse de recursos frescos decidió incrementar los impuestos sobre tabacos, bebidas alcohólicas, loterías y el petróleo.”⁷⁴

A finales de 1912 y principios de 1913, Madero creyó que había alcanzado la estabilidad, sin embargo el ejército federal, los grupos políticos porfirianos, hacendados y empresarios, la desilusión de las clases medias y la inexperiencia gubernamental terminaron por hacerlo insostenible, murió asesinado durante el cuartelazo que lo derrocó en febrero de 1913. “La rebelión de Orozco, logró aglutinar a sectores populares descontentos con Madero -incluyendo a muchos grupos militares del Partido Liberal Mexicano- pero al mismo tiempo contó con el

⁷⁴Álvarez de la Borda, Joel, *Madero, Los impuestos y las compañías petroleras*, México, Fondo Basave, IISUE, UNAM, 2010, p. 1. <http://www.terra.com.mx>. 06 de marzo de 2013.

apoyo financiero de los terratenientes de Chihuahua, descontentos con los impuestos maderistas”.⁷⁵

El ascenso de Huerta a la presidencia provocó la movilización de grupos políticos antiporfiristas y antimaderistas. En octubre de 1915 el gobierno de Carranza había sido reconocido por el gobierno norteamericano y dedicó el resto de ese año y todo 1916 a consolidar su triunfo y afinar su proyecto nacional. La constitución de 1917 había marcado un cambio en el Estado liberal de la segunda mitad del siglo XIX y determinó los grandes parámetros de un Estado activo e interventor. Estado con derechos y obligación de regular la economía y la sociedad en beneficio de las mayorías.

Entre 1908 y 1909 la consecuente disminución en la actividad económica del país había reducido drásticamente los ingresos del gobierno. Se intentó solucionar este problema castigando salarialmente la burocracia, aumentando los impuestos y la base fiscal, lo que afectó a los miembros de la clase media urbana y rural. Álvaro Obregón gobernó a México de 1920 a 1924 y fue reelecto en 1928 año en que fue asesinado. “En 1928 la Ciudad de México tenía aproximadamente 1, 000, 000 de habitantes.”⁷⁶

A partir de 1929 la pacificación del país corrió paralela a la lenta pero irreversible centralización del poder y al fortalecimiento de ciertas instituciones establecidas en la constitución. En ese año la bolsa de valores de Nueva York arrastró a buena parte del mundo a una depresión económica y el Estado se vio obligado a tomar medidas para proteger a los productores nacionales de la competencia exterior mediante aranceles o impuestos a las importaciones y se aplicaron reformas y acciones que impulsarían la actividad tributaria.

⁷⁵ Liga de trabajadores por el socialismo-contracorriente de México, “Especial revolución mexicana”, *Estrategia Obrera*, México Distrito Federal, núm. 102, jueves 17 de junio de 2010, p.1. <http://ltsc.org.mx>. 20 de abril de 2013.

⁷⁶ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 4.

Entre 1917 y 1935 se habían implantado diversos impuestos como el servicio por uso de ferrocarriles, impuestos especiales sobre exportación de petróleo y sus derivados como el consumo de gasolina, impuesto por consumo de luz; impuesto especial sobre timbres y botellas cerradas. Se incremento el impuesto sobre la renta, se duplicó el impuesto al tabaco y se aumento el impuesto a artículos nocivos para la salud, 40% para bebidas alcohólicas y 16% a la cerveza. También se desarrolló un sistema de nuevos impuestos para gravar los artículos de lujo como el teléfono, avisos y anuncios publicitarios o promocionales. Tales medidas redundaron en beneficios sociales como la implantación del servicio civil, retiro por edad avanzada, por pensión y en general, se modernizaron procedimientos administrativos y servicios a la comunidad.

A principios de 1938 el gobierno de Cardenas se vio desafiado por las compañías petroleras al desatender un fallo de la Suprema Corte de Justicia que favorecía a los trabajadores. La respuesta del gobierno fue la expropiación petrolera, anunciada el 18 de marzo de 1938. Posteriormente en el marco de la expansión económica mundial de la posguerra, la economía mexicana adquirió años de prosperidad sostenida. “Entre 1940 y 1970 la tasa de crecimiento anual del producto interno bruto superó el 6%, un verdadero “milagro económico”, como se le denominó. A la vuelta de esos tres decenios destacaba el peso creciente de la industria y del sector servicios (comercio y banco). La aportación de la agricultura a la economía era cada vez menor.”⁷⁷

Con el propósito de establecer un solo impuesto federal en ese ramo, en 1948 se creó el impuesto sobre ingresos mercantiles. La guerra mundial propició la concentración de las rentas públicas en manos federales, y el consecuente debilitamiento de las finanzas de estados y municipios. “Aunque en buena medida esa concentración responde a mejores recaudaciones de gravámenes federales (impuesto sobre la renta), también obedece al despojo de fuentes tributarias de

⁷⁷ Escalante Gonzalbo, Pablo, *op. cit.*, nota 54, p. 495.

estados y municipios que el gobierno federal había realizado alegando la necesidad de uniformar y modernizar el sistema tributario.”⁷⁸

En materia fiscal la autoridad federal enfrentaba límites y claros desacatos, al despojar a los municipios de las principales fuentes tributarias. La intención federal de generalizar el impuesto sobre ingresos mercantiles se encontró con la oposición de los estados más ricos como Veracruz, Baja California, Nuevo León, Jalisco y el Estado de México. La distribución de ingresos entre 1950 y 1963 daba resultados alarmantes, 10% de la población más rica concentraba casi la mitad de la riqueza nacional.

A partir de la segunda mitad de los años 50 cuando el gobierno de México ya había recurrido al endeudamiento externo, “durante el gobierno de Adolfo Ruíz Cotines se adoptó la política económica conocida como desarrollo estabilizador, que tenía como objeto sustituir el crecimiento con inflación por un crecimiento económico sin inflación, un crecimiento con endeudamiento externo”.⁷⁹

A mediados de los años 60 se inició la crisis de la agricultura, la producción agrícola global creció por abajo del incremento de la población y aumentó el desempleo. El contenido esencial de la política estatal se caracterizó por una política de bajos impuestos para las empresas, a fin de no afectar sus ganancias y facilitar la inversión de utilidades y la exención de impuestos a las nuevas industrias. Diez años más tarde, “en el Distrito Federal el 29 de diciembre de 1970 surgió la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal que ya contaba con más de 8,000,000 habitantes y con una extensión y belleza que la colocó entre las primeras ciudades del mundo.”⁸⁰

En el año de 1973 el crecimiento económico comenzó a reducirse y el estado mexicano era pobre. La denominada “guerra sucia” y la represión ilegal de

⁷⁸ *Ibidem*, p. 499.

⁷⁹ González Gómez, Francisco, *op. cit.*, nota 71, p. 139.

⁸⁰ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 5.

los movimientos armados se habían prolongado a lo largo de la década. En agosto de 1976 y noviembre del 2000, el repunte inflacionario propició la devaluación y el peso perdió 760 veces su valor. “Llegó un momento en la década de los 80 en que era de tal magnitud la deuda externa de gobierno que no se podía continuar cubriendo de esta manera el gasto excesivo que tenía y entonces se produjo una gravísima crisis de las finanzas públicas.”⁸¹

En los ochentas el Estado era dueño o socio mayoritario de empresas, fideicomisos y organismos descentralizados, que en su mayoría tenían una pesada deuda externa que se había adquirido en el pasado para financiar ambiciosos programas de desarrollo o para resolver problemas internos de capitalización, los precios y las tarifas de los bienes y servicios que producían se encontraban rezagados y sufrían problemas de escasa competitividad internacional.

Durante el gobierno de López Portillo se intentó recuperar el déficit con la puesta en marcha de impuestos que fueron aprobados por el Congreso, como el impuesto sobre adquisición de inmuebles, sobre automóviles nuevos, impuesto especial sobre producción y servicios, y la expedición de las nuevas leyes de impuesto sobre la renta, ley aduanera y ley federal de derechos. “En enero de 1980 se creó una nueva forma de recaudación fiscal denominada impuesto al valor agregado (IVA); este impuesto que debía ser absorbido por los consumidores, añadía el 10% al valor de los productos y reemplazaba al impuesto sobre bienes mercantiles que era del 4%.”⁸² Se trató de modernizar la estructura impositiva del país y obtener recursos adicionales. Sin embargo, los impuestos no solucionaron el problema y en cambio, se convirtieron inmediatamente en un factor inflacionario.

⁸¹ González Gómez, Francisco, *op. cit.*, nota 71, p. 17.

⁸² Delgado de Cantú, Gloria M., *Historia de México, legado histórico y pasado reciente*, Pearson educación, 2004, p. 464. <http://books.google.com.mx>. 08 de mayo de 2013.

Es así como antes de llegar a la época moderna “para equilibrar las finanzas públicas se restringió el gasto estatal, sobre todo el que se destinaba a la seguridad social, la educación, la vivienda, los servicios públicos, etc., y que también se vio afectado el gasto de mantenimiento de la infraestructura productiva.”⁸³

2.1.4 Época Actual (Moderna)

Entrada la modernidad trascurrieron muchos años para estabilizar la situación económica de nuestro país y para que los gobiernos modificaran las leyes fiscales, dispusieran de recursos, construyeran obras y prestaran servicios a la colectividad, procurando una mejor distribución de la riqueza.

En el gobierno de Miguel de la Madrid, el secretario de hacienda reconoció la quiebra de la economía mexicana y se anunció la posible suspensión de pagos a los acreedores extranjeros, y el primero de septiembre de 1982 el presidente de la República anunció la expropiación de la banca. Las importaciones de bienes facturados resultaron cuatro veces superiores a las exportaciones manufactureras. “Las finanzas públicas se desangraron para subsidiar a la industria nacional.”⁸⁴

La política económica se definió como una política central de nivelación de las finanzas públicas, procurando garantizar el pago puntual de la deuda externa y sus intereses. Para disminuir los egresos se adoptó una política de austeridad en el gasto público. “Los ingresos del gobierno federal aumentaron el 15.5% del producto interno bruto en 1982 a 17.8% en 1987, pero fueron destinados en su mayoría al pago de la deuda externa.”⁸⁵

⁸³ González Gómez, Francisco, *op. cit.*, nota 71, p 190.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 188.

⁸⁵ González Gómez, Francisco, *op. cit.*, nota 71, p. 195.

“El pago de la deuda acaparó la mayor parte de los egresos del gobierno: en 1985 fue el 43.3%, en 1986 el 53.6% y en 1987 llegó al 63.3%. Esto significa que de cada peso recaudado por el gobierno en 1987, 63 centavos fueron para cubrir el gasto de la deuda externa.”⁸⁶

En 1995 una súbita devaluación del peso de casi 100% sacudió a la economía mexicana, y el peso decreció más del 6%, por lo que la administración durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari busco generar un proyecto neoliberal, procuro la renegociación de la deuda externa, y la política económica del gobierno federal pretendió recuperar el crecimiento económico sin inflación, fijándose el objetivo de alcanzar una tasa de crecimiento del 6% del Producto Interno Bruto. Busco impulsar la reforma del Estado, disminuyendo su presencia productiva, reduciendo en su mínima expresión el capitalismo del Estado y reprivatizando la economía al máximo, reintegrándose así la banca al dominio privado.

El 15 de septiembre de 1995, se publicó el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y en cuanto a la recaudación de impuestos, el impuesto más importante fue el de la renta, se creó el impuesto activo de las empresas, se estableció un nuevo impuesto de 1% para la adquisición de vehículos usados, se busco cobrar bajos impuestos en actividades económicas como la producción y el comercio para impulsar la iniciativa privada y la capitalización de empresas, se amplió la base tributaria de diversos impuestos y el número de contribuyentes, aunque se disminuyeron las tasas impositivas, se eliminaron oficinas federales de recaudación y se sustituyeron con módulos para cubrir obligaciones fiscales.

En los últimos 25 años las reformas tributarias en México se han orientado a alcanzar un nivel de ingresos compatible con las necesidades de financiamiento del gato público, procurando introducir mayor neutralidad a los sistemas

⁸⁶ *Ibidem*, p. 24.

tributarios, evitando la evasión y elusión fiscal, así como proveer la eficiencia económica y adecuar la estructura tributaria y las áreas impositivas al contexto de la globalización. En el 2002 el ejecutivo propuso “La Nueva Hacienda Pública” la cual consistió en disminuir gradualmente la tasa impositiva del impuesto sobre la renta, implantar un impuesto a bienes de lujo, cuota especial sobre bebidas alcohólicas, simplificar los trámites, ampliar el padrón de contribuyentes y mejorar la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Recientemente, en el Distrito Federal se incremento el impuesto predial. Las tarifas de agua, los trámites para la emisión de licencias, concesiones para taxis y multas, entre otros servicios han tenido un ajuste.

2.2 Evolución de los ordenamientos Jurídicos que han regulado la forma de cobro de contribuciones en el Distrito Federal.

El cobro de contribuciones en México no siempre fue el mismo, entre 1520 y 1530 se creó la llamada matrícula de tributos aztecas (uno de los documentos más importantes dedicado a la administración y hacienda pública), que contenía los “tequíamati” (papeles o registros de tributos).

En 1540 fue creado el código Mendocino, integrado por tres libros (historia, tributos y etnografía de los aztecas), “el libro de los tributos, en sus láminas contenía la matrícula de los tributos y la multitud de pueblos sujetos al pago de tributos en servicios especiales o en especie, como maíz, frijol, bledos, flores, frutos, huevos, mantas, turquesas, plumas, etc.”⁸⁷

⁸⁷ *Pueblos originarios de América, Pueblos originarios, escritura y simbología, códice mendocino (o Mendoza)*, p .1. <http://pueblosoriginarios.com>. 29 de enero de 2013.

En la época de la conquista, Hernán Cortés encabezó al pueblo azteca “rescato” la quita parte de todos los bienes en nombre del rey de España (Quinto Real), nombro a un ministro, un tesorero y varios contadores encargados de la recaudación, para después convertirse en un complejo sistema fiscal. En 1573 se implanto la alcabala (pago por traslados de mercancías) y el peaje (derecho de paso).

Por su parte, las leyes de indias constituidas por nueve libros, integraron las normas legales en los reinos de las Indias, estas fueron un compendio de las leyes de burgos, las leyes nuevas y las ordenanzas de Alfaro y fueron promulgadas el 18 de mayo de 1680 en ellas el libro número ocho legislo sobre la organización rentística y financiera.

Muchos años después en la época independiente las leyes aún establecían las alcabalas que venían cobrándose desde la época de la conquista, se imponían gravámenes excesivos y todo tipo de peajes. En 1824 se creó al ayuntamiento del Distrito Federal y el 7 de marzo de 1918 fue publicada la Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal, que fue derogada por la Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal del 08 de septiembre de 1924.

El 24 de octubre de 1929 (se creó el Departamento del Distrito Federal) con la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que derogo a la anterior Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal de 1924, y que posteriormente fue derogada por la Ley de Hacienda del 31 de diciembre de 1941 (reformada por decreto del 3 de agosto de 1945), que también derogo a la Ley de Impuesto Predial del 31 de agosto de 1933.⁸⁸

⁸⁸ Mendoza Pantoja, Daniel, Bouret Fuentes, Francisco, Sandoval Ángel, *Índice alfabético de leyes abrogadas, Cuaderno de apoyo*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Secretaria de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, Subdirección de Documentación Legislativa, septiembre 2004, p. 10. www.diputados.gob.mx. 27 de enero de 2013.

Por otro lado, la Ley de Hacienda de 1941 fue derogada por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1982 que a su vez deroga a la Ley del Impuesto Predial del 31 de diciembre de 1982, toda vez que la anterior resulto ser inadecuada.

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1941 también fue una ley deficiente y por lo tanto complicada, así que después de la reforma que sufrió por decreto el 03 de agosto de 1945, en el año de 1953 fue revisada y modificada y de nueva cuenta actualizada en el año de 1970, hasta ser derogada por la ley del 31 de diciembre de 1982.

Otros ordenamientos también han regulado la actividad fiscal en el Distrito Federal por ejemplo la Ley para la Liquidación de los Rezagos Fiscales de la Hacienda Pública del Distrito Federal del 31 de agosto de 1938, derogada por decreto del 14 de enero de 1988, la Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, derogada por decreto del 31 de diciembre de 1946, y “la Ley de Organización de Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1949, que fue abrogada de conformidad en lo dispuesto en su artículo 1º (60 días naturales).”⁸⁹

El 31 de diciembre de 1994 fue publicado el Código Financiero del Distrito Federal, que deroga a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1982. El citado código de 1994 tuvo en varios años reformas que lo modificaron, hasta que en el año del 2009, fue derogado y cambio su denominación a la de Código Fiscal del Distrito Federal.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 38.

2.2.1 Antecedentes históricos del Código Fiscal del Distrito Federal

En términos del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Hablar de los antecedentes históricos del actual Código Fiscal del Distrito Federal es remitirnos de nueva cuenta a la historia de la propia ciudad de México y entender lo que ha resultado de las transformaciones sufridas en su historia. No olvidemos que, “La destitución de Iturbide del cargo de emperador trajo consigo la desaparición del imperio mexicano, sustituido por el Estado mexicano y constituido bajo la forma federal de un gobierno republicano y popular, según determinó el Congreso Constituyente de 1823 -1824 en el Acta Constitutiva de la Federación y en la constitución Federal de 1824.”⁹⁰

“La creación en México, del Distrito Federal data del 18 de noviembre de 1824, fecha en la que el Congreso Constituyente expidió el decreto que lo creó, en concordancia con lo dispuesto en la fracción veintiocho del artículo 50 de la Constitución Federal de 1824.”⁹¹

La ciudad inició como la capital del Estado de México, en ella residían los poderes federales, los del Estado de México y el entonces Ayuntamiento de la Ciudad, la creación del Distrito Federal derivó de la adopción de la forma federal de Estado, establecida en el Acta Constitutiva de la Federación, sancionada el 31 de enero de 1824, y que se convirtió por decreto del Congreso Constituyente del

⁹⁰ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 47, p. 12.

⁹¹ *Idem.*

18 de noviembre de 1825, en el Distrito Federal, sede de los poderes federales de la naciente federación Mexicana.

La restauración de la Federación, entraño durante los gobiernos centralistas la modificación de los estados y del Distrito Federal, por lo que la Ciudad de México se convirtió en la capital del departamento de México, en el que se incluyó al antiguo Estado de México. Inicialmente las bases orgánicas de 1846 y después la Constitución de 1857, reivindicaron la existencia del Distrito Federal, ratificada en la constitución de 1917. En términos del artículo 73 se erigió al Congreso General en órgano legislativo del Distrito Federal y territorios, y se dispuso en el artículo 44 que el Distrito Federal se componía del territorio que tenía y en caso de que los podres federales se trasladarán a otro lugar, se erigiría en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Posteriormente el municipio que represento al Distrito Federal se vio dominado por medio de estructuras políticas y administrativas establecidas entre la organización y el gobierno del Estado, lo que genero una amplia demanda popular para su eliminación, propuesta recogida por el Constituyente de Querétaro, contenida en la fracción primera del artículo 115 de la Constitución de 1917, conforme la cual no había ninguna autoridad intermediaria entre el municipio y el gobierno del Estado.

El general Álvaro Obregón para reelegirse como presidente de la República, durante su campaña “expreso la intension de reformar la fracción 4 del artículo 73 constitucional con el propósito de eliminar del Distrito Federal al régimen municipal, reforma que fue publicada en el Diario Oficial del Distrito Federal el 20 de agosto de 1928, por lo que a partir del 1º de enero de 1929 desaparecieron los municipios del Distrito Federal.”⁹²

⁹² *Ibidem*, p.265.

Prevista la modificación a la fracción sexta del artículo 73 constitucional, “el 31 de diciembre de 1928, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, misma que creó y estructuró al Departamento del Distrito Federal.”⁹³

La hacienda y la materia de egresos del Distrito Federal, correspondió entonces al Departamento de cobro de impuestos, derechos y rentas de todo género, de acuerdo a lo que autorizaba el Congreso de la Unión. Entre las atribuciones del capítulo tres de la mencionada ley orgánica “se concedieron al Departamento del Distrito Federal las facultades para publicar y aplicar leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones del Presidente de la República y del Congreso, así como elaborar los proyectos de Ley de Ingresos y Egresos; rendir la cuenta pública y administrar la hacienda del Distrito Federal, entre otras.”⁹⁴

Por su parte, la Tesorería del Distrito Federal fue creada en 1929 junto con el Departamento del Distrito Federal, en sustitución de los antiguos gobiernos y municipios del Distrito Federal, aunado a esto se publicó el 30 de agosto de 1929 la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que derogó a la Ley de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal y que determinaba el cobro de impuestos y por supuesto establecía los ingresos clásicos.

Con diversas modificaciones realizadas a través de tres leyes orgánicas posteriores y de sus correspondientes reformas “el Departamento del Distrito Federal también llamado en una época Departamento Central, subsistió hasta el 5 de diciembre de 1997, fecha en que fue suprimido en virtud de la reforma política que modificó la naturaleza y forma de gobierno del Distrito Federal.”⁹⁵

⁹³.Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 47, p. 47.

⁹⁴ Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, nota 67, p. 192.

⁹⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 47, p. 48.

El 31 de diciembre de 1941 se publicó la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y entro en vigor el 1º de enero de 1941, pero dejaba mucho que desear pues se trataba de una ley cuya codificación era deficiente. El 3 de agosto de 1945, se promulgó un decreto que reformó la Ley Orgánica de 1941. En el decreto se modifico el título de la propia ley (Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal), así como todas las disposiciones de la misma para sustituir las denominaciones “Departamento del Distrito Federal” y “Jefe del Departamento del Distrito Federal” por las de “Gobierno del Distrito Federal” y “Gobernador del Distrito Federal”, respectivamente. En 1946 subsistía la Ley de Hacienda del Distrito Federal.

El 29 de diciembre de 1948 hubo una reorganización de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, no obstante seguía existiendo la Ley de Hacienda del Distrito Federal aunque deficiente, hasta 1953 en que se reviso completa y minuciosamente la legislación fiscal.

El Diario Oficial de la Federación, publicó el 29 de diciembre de 1970, la antepenúltima Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. El numeral 8 de la Ley, creo sólo un punto de coordinación legal efectiva entre el Departamento del Distrito Federal y los demás órganos anteriormente señalados. El presupuesto anual de egresos, comprendía las dotaciones financieras de todas estas instituciones, lo que le permitía tener al Jefe del Departamento del Distrito Federal una importancia relativa.

Fue hasta 1972 en que la legislación fiscal en el Distrito Federal se encontraba estabilizada y se podía determinar el ingreso para el Distrito Federal de los próximos cinco años siguientes. En 1997 desapareció el Departamento del Distrito Federal y se instituyó legalmente y por primera vez a la Ciudad de México.

El 31 de diciembre de 1994 fue publicado el Código Financiero del Distrito Federal, que entro en vigor el primero de enero de 1995, surgió al derogar a la

anterior Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Este nuevo código establecía las bases de una administración tributaria acorde a las necesidades de la ciudad, y que apoyada en la Tesorería del Distrito Federal procuró la recaudación de los ingresos para el Distrito Federal y con ello cumplir con la Ley de Ingresos y la propia Ley de Egresos, que cada vez exigía mayor recaudación y control de las contribuciones.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quince años después surgió la iniciativa para crear al nuevo Código Fiscal del Distrito Federal, que entro en vigor a partir del primero de enero de 2010, mismo que contenía las bases generales sobre las cuales descansa la actividad financiera de la ciudad, los ingresos y los elementos generales de las contribuciones, los servicios de la tesorería, la ministración de fondos y pagos, el procedimiento administrativo y el procedimiento administrativo de ejecución, así como las infracciones, sanciones y delitos, todos temas que habían sido limados a lo largo de la historia de la propia ciudad.

2.2.3 Antecedentes históricos del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal.

El 7 de marzo de 1918 fue publicada la Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal, que fue posteriormente derogada por la Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal del 08 de septiembre de 1924 en que se creó el Ayuntamiento del Distrito Federal.

El 24 de octubre de 1929 se creó el Departamento del Distrito Federal y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que derogó a la anterior Ley de Hacienda de Gobierno de 1924, esta nueva Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal reformo y adiciono la Ley de Organización del Gobierno del

Distrito Federal y territorios Federales de 1917, debido a que antes solo hubo una serie de decretos, acuerdos y leyes caducas o desajustadas que eran poco claras.

La Ley de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito federal de 1928, y por su parte, la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928, atribuyó a la Dirección General de Rentas Municipales del Distrito Federal la recaudación de impuestos, derechos y rentas, y pago de los gastos demandados por los servicios públicos del Distrito Federal. Asimismo, la ley creó al Departamento del Distrito Federal y a la Tesorería del Distrito Federal debido a las reformas de las bases primera, segunda y tercera del artículo 73 constitucional, que suprimieron al régimen municipal del Distrito Federal.

“La Ley de Hacienda de 1929 fue derogada por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, y esta a su vez fue derogada por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1982.”⁹⁶

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 30 de agosto de 1929 había derogado una codificación de 24 leyes, y posteriormente hubo que corregirse con una nueva Ley Orgánica y una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Por su parte la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 fue una codificación deficiente, y al año siguiente se revisaron nuevamente sus capítulos. Por disposición de la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946 y su reglamento del 1º de enero de 1947, “la tesorería paso a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los asuntos referentes a la Hacienda Pública Local le

⁹⁶ Mendoza Pantoja, Daniel, Bouret Fuentes, Francisco, Sandoval Ángel, *op. cit.*, nota 88, p. 2.

correspondió cobrarlos a la Secretaría, tales como impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos del Distrito Federal.”⁹⁷

El primero de enero de 1947 se inició la reorganización de la Tesorería del Distrito Federal y se dividió en dependencias impositivas, dependencias recaudadoras y dependencias de servicios generales. En 1954 nuevamente tuvo una reorganización la Tesorería del Distrito Federal y el 29 de diciembre de 1970 la tesorería publicó el texto actualizado de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. En 1977 y 1978 la tesorería seguía teniendo cambios, y se expidió una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal después de 1979.

Posteriormente el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985, estableció las bases para la desconcentración administrativa y el 6 de octubre de 1989 “se otorgó a la Secretaría General de Planeación y Evaluación, la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Subsecretaría de Administración Financiera y la Coordinación del Comité para la Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.”⁹⁸

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos, nació por decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987 y con dichas facultades funcionó hasta 1994. El 31 de diciembre de 1994 se publicó el Código Financiero del Distrito Federal, que entro en vigor en 1995 y que derogó a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1982.

⁹⁷ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 18.

⁹⁸ Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 49, p. 19.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como resultado de la reforma política del Distrito, publicada por decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se elevó como órgano de gobierno, con facultades legislativas para crear las leyes del Distrito Federal, motivo por el que “la anterior Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que perduró hasta el año de 1994, fue sustituida más tarde por el Código Financiero del Distrito Federal.”⁹⁹

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1994 mencionaba en su artículo 2º que era competencia de las autoridades fiscales del Distrito Federal, la facultad de recaudación, cobro, comprobación, determinación, administración, imposición de sanciones administrativas o resolución de recursos administrativos, “determinaba en su último párrafo que los ingresos que tenía derecho a percibir el Departamento del Distrito Federal serían recaudados por dichas autoridades fiscales o por las oficinas que las mismas autoricen.”¹⁰⁰

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 en su artículo 19, fracción dieciocho, determinó que era facultad de la Dirección General de Tesorería la de ejercer la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del departamento del Distrito Federal.

Asimismo, establecía que era imposible darse en garantía la administración o recaudación de los ingresos autorizados por las leyes respectivas, créditos nacionales o internacionales, “ni celebrarse convenios para que los particulares recaudaran dichos ingresos, salvo los que se celebraran con los servicios bancarios que utilizaba el Departamento del Distrito Federal.”¹⁰¹

⁹⁹ Coen Anutia, Arrigo, *Historia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México*, Comisión de ciencia, tecnología e informática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, 2013, p. 1. www.aldf.gob.mx. 18 de febrero de 2013.

¹⁰⁰ Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 14ª ed., México, Porrúa, S.A., 1994, p. 8.

¹⁰¹ Riva Palacio López, Antonio, D.P., Ocampo Ramírez, Antonio, S.P., Carrillo Zavala Abelardo, D.S., Repeto Ocampo, Joaquín E., S.S., Rubricas (SIC), *Ley Orgánica del*

Al igual que la ley anterior, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, mencionaba en el artículo 19, fracción dieciocho, que era al Departamento del Distrito Federal a quien le correspondía la competencia para ejercer la facultad económico-coactiva y hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal y establecía en su último párrafo que en ningún caso podía otorgarse en garantía de créditos nacionales o internacionales, la administración o recaudación de los ingresos autorizados por las leyes respectivas, “ni podrán celebrarse convenios para que los particulares recauden dichos ingresos, salvo los que se celebraran con los servicios bancarios que utilizará el Departamento del Distrito Federal.”¹⁰²

No se omite mencionar que desde la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 ya existía la Tesorería del Distrito Federal, llamada en ese entonces Dirección General de Tesorería del Distrito Federal, que dependía de la Contraloría General del Distrito Federal. En esta ley, al igual que en la Ley Orgánica del Departamento de Distrito Federal de 1994 no se hablaba de los auxiliares particulares de la Tesorería, sino que en su artículo 44, listaba las facultades que correspondían a la entonces Dirección General de Tesorería del Distrito Federal, y en el numeral trece de dicho artículo incluía lo demás que se relacionara con la Hacienda Pública del Distrito Federal o que le recomienden expresamente las leyes y reglamentos, sin mencionar a personas físicas o morales como auxiliares y determinaba que “el tesorero del Distrito Federal ejercía las facultades anteriores, por conducto de las dependencias impositivas, recaudadoras, técnicas y administrativas que estimará necesarias, sin más

Departamento del Distrito Federal, Capítulo II, De la Organización del Departamento del Distrito Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978, p. 20. <http://cem.itesm.mx>. 27 de julio de 2013.

¹⁰² Gárniz Fernández, Everardo, D. P., Muñoz Mosqueda, Gilberto, S. P., Canedo Vargas, Jorge, D.S., Mercado Romero, Guillermo, S.S.-Rúbricas, (sic), *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1984)*, México, Distrito Federal, Diario Oficial 15-12-83 (SIC), 28 de noviembre de 1983, p. 403. www.juridicas.unam.mx. 29 de julio de 2013.

formalidad que una comunicación escrita, salvo que la ley o reglamentos exijan formalidades especiales”.¹⁰³

El primer Código Financiero del Distrito Federal que entro en vigor en enero de 1995, mencionó por primera vez a las personas morales y físicas como auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Al igual que éste, el Código Financiero del Distrito Federal de 1996 en su artículo 287, fracción quinta, también determino que eran auxiliares de la secretaría; las personas morales y físicas legalmente autorizadas y establecía que la autorización debería de ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. “La Secretaría conservará, en todo caso. La facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.”¹⁰⁴

Al igual que el código de anterior, el Código Financiero del Distrito Federal de 1997, en su artículo 287, fracción quinta, determinaba que eran auxiliares de la secretaría; “Las personas morales y físicas legalmente autorizadas.”¹⁰⁵ Asimismo, el Código Financiero del Distrito Federal del 2002, seguía conservando el mismo contenido en la fracción quinta del artículo 287, son auxiliares de la Secretaría “Las personas morales y físicas legalmente autorizadas. La Secretaría conservará, en todo caso. La facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.”¹⁰⁶

De igual manera los Códigos Financieros del Distrito Federal de 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, en su artículo 345, mencionaban en la fracción cinco,

¹⁰³ Calleja García Juan Moisés, D.P., Schaffer, Víctor Manzanilla, S. P., Espinosa Pablos, Marco Antonio, D. S., Sabines Gutiérrez, Juan, S.S.-Rúbricas, (sic), *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (31 de diciembre de 1970)*, México, Distrito Federal, Diario Oficial, 1970, p. 352. www.juridicas.unam.mx. 03 de junio de 2013.

¹⁰⁴ Código Financiero del Distrito Federal de 1996, Ed. SISTA S.A de C.V., México, 1996, p.139.

¹⁰⁵ Código Financiero del Distrito Federal de 1997, 4ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 1997, p.p. 140-141.

¹⁰⁶ Código Financiero del Distrito Federal de 2002, 11ª ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2002, p. 185.

que al igual que antes, seguían siendo auxiliares de la Secretaría de Finanzas, las personas morales y físicas legalmente autorizadas y que la autorización deberá ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

El Código Financiero del Distrito Federal del 2009, en su artículo 345, fracción cinco, determinaba al igual que los códigos de los años de 2004 a 2008, los auxiliares de la Secretaría de Finanzas son “Las personas morales y físicas legalmente autorizadas. La Secretaría conservará, en todo caso la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.”¹⁰⁷

El 30 de noviembre de 2009, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, envió al órgano legislativo la iniciativa del Código Fiscal que derogo al anterior Código Financiero del Distrito Federal.

Por su parte, los códigos fiscales del Distrito Federal del año de 2010 y de 2011, seguían conservando ambos, pero ahora en el artículo 329, que son auxiliares de la secretaría; fracción cuarta, las personas morales y físicas legalmente autorizadas y que la autorización sería publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Los códigos fiscales del Distrito Federal de los años de 2012 y 2013 no son la excepción, también en su la fracción cuarta del artículo 329 se estableció que son auxiliares de la secretaría; las personas morales y físicas legalmente autorizadas. No se omite mencionar que desde su inicio en la fracción cuarta se menciona que eran auxiliares las personas morales y físicas legalmente autorizadas y que la autorización debería ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin embargo a partir de 2012 dicha fracción sufrió cambios al haber sido reformada en 2011 (publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 30 de diciembre de 2011), a la que se quitó la frase: La autorización deberá ser

¹⁰⁷ Código Financiero del Distrito Federal de 2009, 18ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2009, p. 204.

publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para quedar únicamente como: “Las personas morales y físicas legalmente autorizadas”. En el año de 2011, la fracción cuarta fue adicionada al agregársele un nuevo párrafo: “Las autorizaciones otorgadas en términos de este artículo, deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en un plazo no mayor a diez días hábiles.” (publicada en la Gaceta Oficial del 30 de diciembre de 2011).

2.2.4 Evolución de las Instituciones encargadas del cobro de contribuciones en el Distrito Federal.

La Tesorería del Distrito Federal por sus facultades y como órgano encargado de determinar, recaudar y administrar los ingresos de la hacienda pública de Distrito Federal, tiene sus antecedentes desde la hacienda pública de los aztecas. En la hacienda pública azteca, los miembros o instituciones de organización administrativa fiscal fueron el Cihualcótl (ministro de hacienda) y el Hueycalpique (tesorero), de quien dependía un grupo de recaudadores llamados calpixqui. La tesorería propiamente se encontraba en el Capixcalli o Gran Casa de Arcas equivalente a la Tesorería General que contaba con varios Petlascalcos o almacenes auxiliares.

En la época colonial de 1581 a 1821, una vez que México-Tenochtitlán fue conquistado por los españoles en calidad de Reino de la Nueva España, se destacó la organización política y administrativa a través del municipio que fue regido por un cabildo o ayuntamiento. Coexistían formas fiscales propias del municipio, como la tesorería, diputaciones de propios y arbitrios, procuradurías y mayordomías, con formas exclusivas de la hacienda real, oficialías reales, veedurías, corregimientos, factorías, cajas reales y el quinto real. “Las autoridades fiscales en la Nueva España, eran vigiladas por la Junta Superior de la Real Hacienda, y mandaban

sus cuentas al Supremo Consejo de las Indias y a la casa de contratación en Sevilla.¹⁰⁸

Consumada la independencia existió la administración de contribuciones directas del Distrito Federal y la Dirección General de Rentas del Distrito Federal, el sistema tributario era complicado, se pagaban tributos al gobierno del Distrito Federal y Gobierno Federal. Después de la revolución de 1910 y la constitución de 1917 se depuro y unifico la legislación fiscal y se creó en el Distrito Federal la Ley de Organización del Gobierno del Distrito Federal y Territorios Federales de 1917, y en 1924 una nueva Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal reformo y adiciono la Ley de Organización del Gobierno del Distrito Federal y Territorios Federales de 1917.

Antes de la Ley de Hacienda de 1924 hubo una serie de decretos y acuerdos, leyes caducas y desajustadas, que eran poco claras en perjuicio de las clases populares, existía una sobre posición de gravámenes, retraso de contribuciones y falta de cobro de muchas percepciones.

La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928, atribuyo a la Dirección General de Rentas Municipales del Distrito Federal la recaudación de impuestos y derechos. Asimismo, debido a las reformas del artículo 73 constitucional, que suprimieron al régimen municipal del Distrito Federal, la Ley creó al Departamento del Distrito Federal y a la Tesorería del Distrito Federal.

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1929 derogó una codificación de 24 leyes, que produjo una nueva situación fiscal. Posteriormente hubo que corregirse con una nueva Ley Orgánica y una nueva Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

¹⁰⁸ Floris Margadant S., Guillermo, *op. cit.*, nota 55., p. 28.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, vigente a partir del 1º de enero de 1942, cambió la denominación de Tesorería del Distrito Federal por la de Dirección de Tesorería, especifico las atribuciones de la tesorería; recaudación y custodia de los fondos públicos, administración de los fondos públicos e ingresos del Departamento del Distrito Federal, imposición de multas por infracciones a la leyes o reglamentos fiscales, y el ejercicio de la facultad económico-coactiva.

Entre las dependencias de esta ley orgánica estaban la Dirección, Subdirección y Oficina de Técnica Fiscal del Impuesto Predial, impuestos especiales, impuestos sobre bebidas alcohólicas, de recaudación, de control de cuentas, de contabilidad y ejecutiva fiscal.

Por su parte la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 fue una codificación deficiente y al año siguiente se revisaron de nueva cuenta sus capítulos. Con todo eso se estableció una garantía fundamental en el sentido de que ningún gravamen pudiera recaudarse si no estaba previsto por la ley de ingresos anual o por una la ley subsecuente.

Posteriormente, por disposición de la Ley de la Secretaría y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946 y su reglamento del 1º de enero de 1947, la tesorería paso a depender de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los asuntos referentes a la hacienda pública local le correspondió cobrarlos a la secretaría, tales como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal.

El primero de enero de 1947 se había iniciado la reorganización de la Tesorería del Distrito Federal con objeto de combatir la filtración de fondos y acumulación de bases legales, controlar los asuntos, unificar, simplificar y agilizar los trámites correspondientes, así que la reorganización departamental ahora se dividió en dependencias impositivas, dependencias recaudadoras y dependencias

de servicios generales. Se concentraron algunas agencias recaudadoras más cercanas al centro de la ciudad, se mecanizaron los impuestos básicos de predial y de ingresos mercantiles y se creó el Departamento Legal en sustitución de la anterior Oficina Técnica Fiscal que después se transformó en la Procuraduría Fiscal.

En 1954 se reorganizó la Tesorería del Distrito Federal, se reviso minuciosamente la legislación fiscal y se mejoraron los sistemas de recaudación dentro de los principios de equidad y proporcionalidad. Se organizaron determinadas dependencias y se creó la Subtesorería de Impuestos, la Subtesorería de Fondos, y de Asuntos Contables. La Subdirección Técnica de Catastro e Impuesto Predial, la Subdirección de Rezagos y Ejecución, la Subprocuraduría Fiscal y de Procesos Electrónicos, se elevaron a la categoría de direcciones.

La descentralización de la recaudación se dio a partir de 1966, con las anteriores reformas, cambios y reorganización de la tesorería, así como las reformas en materia de impuestos a la propiedad (procedimientos administrativos prácticos y claros, organización del catastro, valor catastral maximizado a valor comercial y aprobación de nuevos valores catastrales).

El 29 de diciembre de 1970 la tesorería publicó la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal actualizada. La tesorería era el órgano principal para obtener los recursos más necesarios para el gasto público. En 1977 y 1978 se crearon nuevas direcciones o unidades y se reestructuraron procedimientos, que culminaron con la expedición de una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal después de 1979.

Para la desconcentración administrativa estableció las bases el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985, y en 1989 según el acuerdo publicado el 6 de

octubre del mismo año “se otorgó a la Secretaría General de Planeación y Evaluación, la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Subsecretaría de Administración Financiera y la Coordinación del Comité para la Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.”¹⁰⁹

El 15 de septiembre de 1995, se publicó un nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal con el que se reestructuraron diferentes áreas que conformaron la oficina del tesorero y el 28 de diciembre del 2000, la estructura orgánica del tesorero del Distrito Federal quedo conformada por el Secretario Particular, Subdirección de Difusión Fiscal y tres Jefaturas de Unidad Departamental. El 4 de septiembre de 2002 la Oficialía Mayor del Distrito Federal, comunico a la Secretaría de Finanzas la autorización para la estructura orgánica quedando la tesorería integrada por el Tesorero, Secretario Particular, Coordinador de Control de Gestión y Normatividad, Subdirección de Difusión Fiscal y Jefatura de Unidad Departamental.

El 5 de abril de 2005 se cambió la adscripción de la Subdirección de Difusión Fiscal y las tres jefaturas de Unidad Departamental de Difusión Fiscal de la Oficina de la Tesorería del Distrito Federal a la Oficina del Secretario de Finanzas y “el 18 de abril de 2007 se autorizó favorablemente la estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas, adscribiendo a esta oficina de la Tesorería del Distrito Federal, la Jefatura de Unidad Departamental de Validación y Seguimiento.”¹¹⁰

Actualmente la Tesorería del Distrito Federal se encuentra organizada de manera muy particular.

Subtesorería de Política Fiscal, Subtesorería de Administración Tributaria (Dirección de Registro, Dirección de servicios al contribuyente, Dirección de ingresos, Dirección de normatividad; Coordinadores de Operación Regional

¹⁰⁹Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.* nota 49, p. 19.

¹¹⁰Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 46, p. 2.

Tributaria, y Administraciones Tributarias, Dirección de Modernización Tributaria), Subtesorería de Fiscalización (Dirección Ejecutiva de Cobranza (Dirección de Control de Obligaciones y créditos; y Dirección de cobranza coactiva), Dirección de Programación y Control de Auditorías, Dirección de Auditorías Directas; y Dirección de Revisiones Fiscales, y la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial).¹¹¹

La actual estructura de la Tesorería del Distrito Federal es compleja y lo suficientemente capaz de sostener una adecuada organización para desarrollar todas las actividades financieras que le son encargadas, por lo que no debe requerir del apoyo de manos de personas que son ajenas a la misma, tales como las personas morales y físicas que son autorizadas para realizar el cobro de contribuciones a través del procedimiento administrativo de ejecución.

¹¹¹ *Idem.*

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO **ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN**

CAPÍTULO III

3. Procedimiento Administrativo de Ejecución

Antes de hablar del procedimiento administrativo de ejecución, expondremos la diferencia que existe entre un proceso administrativo y un procedimiento administrativo, con el objeto de comprender adecuadamente el significado del procedimiento administrativo de ejecución.

“El proceso administrativo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.”¹¹² Tiene como finalidad producir una sentencia y se regula por una ley procesal.

El procedimiento administrativo es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración. El procedimiento administrativo “es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, tiene como finalidad producir un acto administrativo y se regula por una ley administrativa.”¹¹³

¹¹² Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2ª. edición, México, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 363.

¹¹³ *Idem.*

El Código Fiscal del Distrito Federal es el cuerpo normativo en materia del Distrito Federal que regula el procedimiento administrativo en materia fiscal para el Distrito Federal, concretamente a partir del artículo 421 al 442.

Como todo acto jurídico, el acto administrativo implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho. La ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales es un privilegio de la administración pública que efectúa la ejecución de sus actos, lo que en sí excluye la necesidad de que la autoridad administrativa o hacendaria acuda ante órganos jurisdiccionales para lograr la ejecución de los mismos.

La ejecutoriedad es la potestad que por principio tiene la administración pública de hacer cumplir por sí misma los actos que emita. El procedimiento administrativo de ejecución es un medio jurídico de que dispone la autoridad para que se cumplan sus actos, por su parte “la ejecutoriedad hace referencia a una característica del acto administrativo que se traduce en la práctica en una prerrogativa de la Administración Pública”¹¹⁴

“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública.”¹¹⁵ Lo que significa que esa manifestación es traducida en una decisión que crea, modifica, reconoce, transfiere, extingue o declara derechos u obligaciones, en que el acto es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

La ejecutoriedad del acto administrativo trae como consecuencia que el cobro del crédito se realice en contra de la voluntad del deudor y sin orden judicial. La ejecutoriedad significa que el acto administrativo de que se trate puede hacerse

¹¹⁴ Jiménez González, Antonio, *Lecciones de derecho tributario, parte sustantiva*, 3ª. ed., ECASA editorial, México, 1991, p 314.

¹¹⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, 14ª. ed., México, Porrúa, 1999, p. 817.

efectivo por sí mismo; y que no requiere que intervenga o interceda un órgano jurisdiccional.

Las contribuciones se causan conforme se realizan los hechos generadores y deberán determinarse por los contribuyentes de acuerdo con las disposiciones vigentes en el momento de su causación, y pagarse en la fecha dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, si el contribuyente no paga dentro del plazo las autoridades fiscales ejercerán sus facultades de fiscalización para determinar el monto de las contribuciones omitidas, que deberán ser pagadas dentro del plazo que fije la ley, pero en caso de que el crédito fiscal subsista por falta de pago, la autoridad fiscal aplica el procedimiento administrativo de ejecución en uso de su facultad económico-coactiva.¹¹⁶

El procedimiento administrativo de ejecución es el procedimiento a partir del que se va ejecutar un acto administrativo. En el Distrito Federal es a la Subtesorería de Fiscalización, dependiente de la tesorería a quien le corresponde ejercer la facultad económico-coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables.

El artículo 372 del Código Fiscal del Distrito Federal establece que cuando no se satisfaga o garantice un crédito fiscal dentro del plazo legal, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Esta disposición constituye la llamada facultad económico-coactiva, típica de las relaciones fiscales del Estado respecto de los gobernados con base en ella “la autoridad administrativa priva de bienes, propiedades, posesiones o derechos a

¹¹⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*, 4ª. ed., México, Limusa noriega editores, 2003, p. 164.

los contribuyentes, sin juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, por lo que la autoridad fiscal se hace justicia por sí misma.”¹¹⁷

3.1 Definición

El procedimiento administrativo de ejecución “no es otra cosa sino uno de los diversos medios de que dispone la administración pública y concretamente la autoridad fiscal para hacer cumplir sus resoluciones.”¹¹⁸

*El procedimiento de ejecución por su naturaleza jurídica, es un medio o instrumento legal con que se logra la satisfacción del acreedor cuando el cumplimiento de la obligación fiscal, no se consigue por la atención voluntaria del deudor, y es necesario alcanzar esa pretensión del Estado aún en contra de la voluntad del obligado para no obstaculizar el desarrollo de las funciones públicas, de tal manera que su creación es necesaria y fundamental para lograr la eficacia de la actividad financiera de la colectividad.*¹¹⁹

El procedimiento administrativo de ejecución se iniciará por la oficina recaudadora donde se encuentra radicado el crédito fiscal para su cobro, dictándose mandamiento de ejecución, que consistirá en una orden debidamente fundada y motivada.

“El procedimiento administrativo de ejecución puede entenderse y explicarse sólo a partir de la noción de ejecutoriedad que como característica esencial tienen todos los actos administrativos y como privilegio los órganos de la Administración Pública.”¹²⁰

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ Jiménez González, Antonio, *op. cit.*, nota 114, p. 313.

¹¹⁹ Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 35, p. 808.

¹²⁰ Jiménez González, Antonio, *op. cit.*, nota 114, p. 313.

El Código Fiscal del Distrito Federal es el cuerpo normativo en materia del Distrito Federal que prevé la existencia y regula el procedimiento administrativo de ejecución en materia fiscal, concretamente a partir del artículo 372 al 420.

Para que la autoridad fiscal este en posibilidades de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución en contra de un contribuyente deudor determinado, se requiere que exista una obligación de pago a cargo del sujeto, que el crédito fiscal haya sido notificado debidamente y que el crédito tenga el carácter de exigible. Por lo que el ejecutor designado se constituirá en el domicilio del deudor y practicará la diligencia de requerimiento de pago y embargo de bienes o intervención de negociación cumpliendo las formalidades de una notificación.

El requerimiento de pago debe llevarse en el domicilio del deudor, en días y horas hábiles, no obstante la autoridad ejecutora podrá habilitar días y horas cuando la persona con quien se va a practicar la diligencia realice las actividades por las que deba pagar la contribución en días u horas inhábiles.

3.1.1 Principios que rigen en el Procedimiento Administrativo de Ejecución

Se considera al procedimiento administrativo de ejecución como el resultado de hacer efectivo un acto de autoridad por haberse generado a través de una autoridad competente que vigile que en el procedimiento se cumpla con los principios de seguridad y certeza jurídica, legalidad objetiva, escriturabilidad, oficiosidad u oficialidad, debido proceso legal, audiencia, rapidez, simplicidad y economía.

El artículo 422 del Código Fiscal del Distrito Federal, determina que los procedimientos administrativos que regula dicho código, se regirán por los

principios de legalidad, sencillez, celeridad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

Los principios que rigen el procedimiento fiscal, mismos que diversos estudiosos del derecho han analizado y clasificado, se mencionan a continuación:

Principio de legalidad objetiva: Este principio implica que el procedimiento debe sujetarse al texto legal de la ley, toda vez que las disposiciones fiscales que establecen cargas fiscales a los particulares, son de aplicación estricta. El artículo 422 fracción primera, del Código Fiscal del Distrito Federal, establece que los procedimientos administrativos que regula el mismo código se ajustarán exclusivamente a las disposiciones del mismo.

No se omite mencionar que a falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

Este principio se refiere a sujetarse al texto legal de las normas mediante una aplicación estricta cuando se trate de elementos en el procedimiento, aplicar métodos de interpretación jurídica cuando se trate de cualquier otra disposición y emplear la supletoriedad del derecho que corresponde.

Principio de escriturabilidad: Significa que la autoridad tiene la obligación de levantar y dejar constancia de todo lo que se actúa al realizar el procedimiento administrativo de ejecución. Lo actuado por el particular y por la autoridad debe constar en un documento escrito, que es el elemento de prueba al momento de valorar el asunto. Las pretensiones de las partes y los actos procesales se materializan en actos escritos.

La Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, recoge el referido principio en su artículo 2º fracción diez, por lo que es evidente que todo lo actuado en el procedimiento debe constar por escrito y formar parte de un expediente.

Al respecto, el artículo 430 del Código Fiscal del Distrito Federal determina las formalidades que deberán de cumplir los escritos o promociones que se presenten ante las autoridades administrativas. De la fracción primera, del citado artículo se desprende que cuando no existan formas aprobadas por la Secretaría de Finanzas para la promociones, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalen las disposiciones legales y constar por escrito, en español y sin tachaduras ni enmendaduras.

Principio de oficiosidad u oficialidad: Representa la impulsión de oficio, una vez que el agraviado ha iniciado la acción de la justicia tributaria, por lo que la autoridad tiene la obligación de concluir la instancia con o sin la voluntad del particular, para efecto de desentrañar la verdad legal. No existe caducidad de la instancia.

Este principio también se refiere al poder de fiscalización, determinación y recaudación del que goza la hacienda pública del Distrito Federal, toda vez que esta debe satisfacer no sólo un interés individual, sino también un interés colectivo, respetando así el fin recaudatorio. Su fundamento lo encontramos en el artículo 73 del Código Fiscal del Distrito Federal.

Principio del debido proceso legal: Tiene como fundamento los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna, se refiere a que la autoridad administrativa que realiza un procedimiento debe respetar un mínimo de etapas reguladas en la normatividad secundaria, con el fin de brindar la oportunidad de defensa al contribuyente.

Las etapas mínimas que respetará estrictamente la autoridad fiscal en el procedimiento administrativo de ejecución son que primero debe realizarse por autoridad competente, debe existir un análisis y valoración por parte de la autoridad de todo tipo de pruebas, hacer constar por escrito todas sus actuaciones, agilizar el trámite sin que se pidan mas requisitos que los que especifica la ley, hacer del conocimiento por parte de la autoridad al contribuyente de todas las actuaciones administrativas y fundar y motivar todas las actuaciones.

Además de los dos artículos citados, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente recoge dicho principio en el artículo 2º fracciones tres, cuatro, diez, once y doce. La fracción cuarta en particular establece como derecho del contribuyente el derecho que tiene a conocer la identidad de las autoridades fiscales, bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos en los que tengan condición de interesados.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. El artículo 376 del Código Fiscal del Distrito Federal determina que el procedimiento administrativo de ejecución se iniciará dictándose mandamiento de ejecución motivado y fundado, en el que se expondrán las razones y fundamentos legales que la apoyen.

El procedimiento administrativo de ejecución al dirigirse a los particulares debe cumplir formalidades esenciales que deben a su vez cumplirse por las autoridades que lo realicen. El procedimiento administrativo de ejecución debe ser emanado y realizado por una autoridad competente, con facultad para ello, adoptar la forma por escrito, mediante oficio firmado por el funcionario competente, y deberá el escrito de que se trate contener la fundamentación legal correspondiente, en la que la autoridad cite los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el procedimiento administrativo de

ejecución en contra del particular que se trate. “El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso.”¹²¹

La fundamentación significa traer a colación los preceptos violados o las consideraciones legales en que se apoyan. La fundamentación es el elemento formal. “Este requisito de fundamentación está exigiendo a las autoridades, no que simplemente se apeguen, según su criterio personal, sino que citen lealmente los proveídos haciendo notar la no arbitrariedad, es la forma de justificación necesaria, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley.”¹²²

Respecto de la motivación, la autoridad deberá señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

*La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto de la hipótesis legal.*¹²³

El artículo 347 del Código Fiscal del Distrito Federal determina que para que las notificaciones de los actos administrativos tengan validez, deberán

¹²¹ Tesis VI.2º.J/43, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. III, marzo de 1996, p. 769. <http://ius.scjn.gob.mx>. 4 de agosto de 2013.

¹²² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 115, p. 840.

¹²³ Tesis II. Segunda Sala, S. J. F., *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Vol. CXXV, tercera parte, octubre de 1963, p.28. <http://ius.scjn.gob.mx>. 05 de agosto de 2013.

contener; fracción primera, los fundamentos jurídicos y fracción segunda, la motivación.

Principio de Audiencia: El artículo 14 constitucional otorga al contribuyente la posibilidad previa de defensa mediante procedimiento en audiencia, que no obstante haber sido formulada para procesos jurisdiccionales, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia la ha extendiendo a los procedimientos administrativos. “Originalmente, la garantía de audiencia estuvo enderezada hacia las autoridades judiciales; posteriormente se hizo extensiva a las autoridades administrativas, y finalmente, en 1942, la Suprema Corte de Justicia la amplió al Poder Legislativo.”¹²⁴

Este principio consiste en que el juicio que se siga ante la autoridad competente, permita que en el procedimiento administrativo de ejecución se cumplan las formalidades esenciales del mismo; formalidades que son necesarias para garantizar la defensa adecuada previa del acto de privación y que de manera genérica se traducen en los requisitos de notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias. Lo que significa otorgar la oportunidad al contribuyente o gobernado de defensa previamente al acto privativo de su propiedad, posesiones o derechos y su debido respeto por parte de las autoridades.

El Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito determinó en la siguiente tesis que debe respetarse la garantía de audiencia, aunque esta no se prevea en el procedimiento de que se trata.

AUDIENCIA GARANTÍA. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN, NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. Aunque el texto del artículo constitucional pudiera inferirse que siempre que la autoridad se apegue al contenido de la ley aplicable, la garantía de audiencia no puede conculcarse; lo cierto es que tal

¹²⁴ Garza, Sergio Francisco, *op.cit.*, nota 35, p. 306.

*derecho subjetivo público consiste en la oportunidad que debe concederse al particular para que intervenga y pueda así defenderse, rindiendo pruebas y vertiendo alegatos que sustenten tal defensa. Por lo tanto, aunque la ley que funde el acto no establezca la obligación de oír al afectado, antes de privarlo de sus derechos, la autoridad debe respetar la aludida garantía y oírlo en defensa, porque en ausencia del contenido de tal obligación para la responsable dentro de la Ley está el imperativo del artículo 14 constitucional.*¹²⁵

Principio de eficacia: Se refiere a que el procedimiento debe ser breve para beneficio del particular, deben respetarse los términos establecidos en la ley para realizar los actos y si esto no ocurre, se debería establecer una sanción a la autoridad o una posibilidad al gobernado con el fin de otorgar seguridad jurídica.

El principio de eficacia y eficiencia encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional, artículo 422, fracción tercera del Código Fiscal del Distrito Federal, y en los artículos 9º y 18 de la Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes.

El artículo 54 del Código Fiscal del Distrito Federal, establece que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en un plazo no mayor a cuatro meses y transcurrido el plazo sin que se notifique la resolución expresa se considera como resolución afirmativa ficta.

Por su parte el artículo 90, fracción siete del mismo código, establece que las visitas domiciliarias o la revisión de la documentación deberá realizarse por las autoridades fiscales, dentro de un plazo máximo de doce meses contados a partir de que se notifique la orden de visita o el requerimiento respectivo, caso contrario se entenderá concluida esa fecha y quedará sin efectos la orden y las actuaciones que derivaron durante la visita o revisión de que se trate. El artículo 91 del Código

¹²⁵ Tesis V.2o.211 K, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIII, junio de 1994, p.529. <http://ius.scjn.gob.mx>. 05 de agosto de 2013.

Fiscal Federal, establece que las visitas domiciliarias ordenadas deberán concluirse anticipadamente cuando el contribuyente haya presentado ante la tesorería, antes de la visita, siempre que dicho aviso se haya presentado en el plazo y cumpliendo los requisitos que establece el código.

Principio de simplicidad: Los trámites, solicitudes y procedimientos que lleve la autoridad deben ser con el mínimo de requisitos, sin embargo en materia fiscal no es del todo posible ya que es eminentemente técnica. No obstante la fracción segunda del artículo 422 del Código Fiscal del Distrito Federal, dispone que los trámites de procedimientos administrativos serán sencillos, evitando formulismos innecesarios.

Principio de economía: Los trámites que se realizan ante las autoridades administrativas deben ser lo menos oneroso posibles para el contribuyente, con el fin de que no representen una carga adicional al contribuyente.

En adición a este punto recordemos a Adam Smith quien estableció en su obra “La Riqueza de las Naciones”, que en la recaudación de impuestos tenía que prevalecer el principio de economía, que el Estado no debía gastar de más en recaudar, y que para el contribuyente el pago de sus impuestos no debe ser una carga adicional, en conclusión que el procedimiento sea sencillo y no requiera de profesionales. “En el quinto y último libro el autor se dedica a estudiar el impuesto y las reglas fundamentales del sistema impositivo.”¹²⁶

Este principio deja mucho que desear, en el sentido de que es necesario para el desarrollo de cualquier procedimiento fiscal, poseer conocimientos técnicos en la materia, por lo que son necesarios los servicios de un profesional.

¹²⁶ Herrerías, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, 4ª ed., México, Limusa noriega editores, 2000, p. 116.

El artículo 2º, fracción novena de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente, determina que son derechos generales de los contribuyentes, el derecho a que las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran su intervención la realicen en la forma que les resulte menos onerosa. El segundo párrafo del artículo 4º de dicha ley determina que las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran la intervención de los contribuyentes deberán de realizarse en la forma que resulte menos gravosa para estos, siempre que ello no perjudique el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Este principio aún da mucho que esperar, puesto que no es cumplido del todo, ya que no es sencillo su cumplimiento y se requiere del servicio de especialistas, sumado a que en la actualidad para determinados trámites se tiene que pagar por medios electrónicos, lo que representa una carga adicional para el contribuyente.

Finalmente, no omitimos mencionar que el principio de seguridad jurídica lo abordaremos en el capítulo cuarto, del presente trabajo de tesis.

3.1.2 Autoridades competentes en el Procedimiento Administrativo de Ejecución

En el Distrito Federal son autoridades competentes las autoridades fiscales, cuyas facultades sean las de ordenar y practicar visitas domiciliarias, imponer sanciones por infracciones sobre disposiciones fiscales, ejercer la facultad económica-coactiva, hacer efectivos los créditos fiscales, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Acorde con el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas y la Tesorería del Distrito Federal

son las autoridades facultadas para recaudar, cobrar y administrar las contribuciones.

3.1.2.1 Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal es un órgano administrativo centralizado, constituido por atribuciones administrativo-financieras. El artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ubica dentro de la administración centralizada a la Secretaría de Finanzas, mientras que el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, determina que la administración pública centralizada del Distrito Federal se integra con las secretarías.

Como hemos observado en el capítulo dos del presente trabajo de tesis, la Secretaría de Finanzas, tiene facultades para formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos, controlar su ejercicio y evaluar el resultado de su ejecución, formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal e intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que la Secretaría de Finanzas tiene la calidad de autoridad fiscal con competencia para ejercer las facultades de comprobación, atribuciones para ordenar y practicar visitas domiciliarias, imponer sanciones por infracciones a disposiciones fiscales, ejercer la facultad económica-coactiva, hacer efectivos los créditos fiscales, representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, vigilar y asegurar en general el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, determina en el artículo 7º, fracción octava, que para el despacho de los

asuntos que competan a Secretaría de Finanzas cuenta con las siguientes Unidades Administrativas: *Subsecretaría de Egresos, Tesorería del Distrito Federal, Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, Dirección General de informática, Subsecretaría de Planeación Financiera, y la Unidad de Inteligencia Financiera del Distrito Federal.*

El Código Fiscal para el Distrito Federal, en su artículo 331 determina que la Secretaría de Finanzas conforme a la legislación aplicable, dictará las reglas de carácter general para establecer sistemas, procedimientos e instrucciones en materia de servicios de tesorería conforme a las cuales deberán ajustar sus actividades las unidades administrativas de la secretaría y sus auxiliares.

3.1.2.2 Tesorería del Distrito Federal

La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal tiene el control de la actividad financiera en el Distrito Federal y por consiguiente el control en la realización del procedimiento administrativo de ejecución, mientras que la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal es la autoridad competente facultada para ello. El artículo 3º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal cita a la Tesorería de la ciudad, como una unidad administrativa dotada de atribuciones y ejecución.

El artículo 35, fracción trece del mismo reglamento describe que al Titular de la Tesorería del Distrito Federal, le corresponde ejercer la facultad económico-coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos de ejecución federal.

El artículo 327 del Código Fiscal del Distrito Federal, por su parte, estipula que se entienden por servicios de tesorería los relacionados con la materia de

recaudación, concentración, manejo, administración y custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como la ejecución de los pagos, la administración de recursos financieros y demás funciones y servicios que realice la Secretaría.

El artículo 376 del Código Fiscal del Distrito Federal determina que el procedimiento administrativo de ejecución se iniciará por la oficina recaudadora, que corresponde a la Subtesorería de Fiscalización; de la Tesorería del Distrito Federal que a través de las Direcciones Ejecutiva de Cobranza, de Control de Obligaciones y Créditos; y de Cobranza Coactiva, ejercer la facultad económico-coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales locales y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos o convenios en materia fiscal federal del ejecutivo federal, y demás que al afecto se celebren en los términos de la fracción once del artículo 81 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Dirección Ejecutiva de Cobranza de la Tesorería del Distrito Federal tiene atribuciones para promover las acciones necesarias para el ejercicio de la facultad económico-coactiva, a través del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales, de acuerdo con la fracción segunda del artículo 81 bis, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asimismo, el citado reglamento en su artículo 84 ter, fracciones uno y dos, establece que le corresponde a la Dirección de Cobranza Coactiva hacer efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución, los créditos fiscales exigibles en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal; así como también hacer efectivas a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades administrativas, fiscales y judiciales del Distrito Federal, y las

garantías que se otorguen para su pago, en términos de las disposiciones legales aplicables.

3.1.2.3 Auxiliares

El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, instaure que la Secretaría de Finanzas y la Tesorería del Distrito Federal son las únicas autoridades facultadas para recaudar, cobrar y administrar las contribuciones; aunque en términos del artículo 329 fracción cuarta del Código Fiscal del Distrito Federal, anteriormente artículo 345 fracción quinta del Código Financiero del Distrito Federal y primeramente artículo 287 fracción cinco, del entonces Código Financiero de 1995, los particulares auxiliares también están autorizados.

El artículo 328 de Código Fiscal del Distrito Federal en su fracción segunda determina que los servicios de tesorería serán prestados además de la Secretaría de Finanzas y sus Unidades Administrativas por, los auxiliares a que se refiere la fracción cuarta del artículo 329 del mismo código (personas morales y físicas legalmente autorizadas), antes artículo 345 fracción cinco del entonces Código Financiero del Distrito Federal.

Se desprende del artículo 331 del Código Fiscal del Distrito Federal que la Secretaría de Finanzas dicta las reglas generales en materia de servicios de tesorería, conforme a las cuales deberán ajustar sus actividades las unidades administrativas de la propia secretaría y sus auxiliares; sin que en dicho artículo se especifique que se trata de auxiliares particulares para realizar el procedimiento administrativo de ejecución.

El artículo 361 del Código Fiscal del Distrito Federal, dispone que para la efectividad de los créditos de depósito de dinero expedidos a favor del Distrito Federal por institución de crédito autorizada, los auxiliares a que se refiere el

artículo 329 de este código, remitirán mensualmente dichos certificados a la secretaría, una vez que haya transcurrido un año calendario contado a partir de la fecha de su expedición, artículo del que podemos interpretar como una de las actividades a las que se refiere el artículo 329, que es la de hacer efectivos los créditos de depósito de dinero expedidos a favor del Distrito Federal por institución de crédito autorizada, y no realizar entre otras actividades el procedimiento administrativo de ejecución, puesto que no se trata de autoridades administrativas, sino de simples particulares.

El artículo 363 del mismo código fiscal dispone que la Secretaría, directamente o por conducto de los auxiliares facultados legalmente para ello, calificará, aceptará, registrará, conservará en guarda y custodia, sustituirá, cancelará, devolverá y hará efectivas, según proceda las garantías que se otorguen a favor del Distrito Federal y nunca menciona que los particulares llevaran a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

En este tenor y como dato histórico, para concluir este apartado traemos a colación la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la federación el 29 de diciembre de 1978, misma que en su artículo 19, fracción dieciocho, determinaba que era atribución de la entonces Dirección General de Tesorería, ejercer la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del departamento del Distrito Federal y que además disponía que **“en ningún caso podrán darse en garantía de créditos nacionales o internacionales la administración o recaudación de los ingresos autorizados por las leyes respectivas, ni celebrarse convenios para que los particulares recauden dichos ingresos.”**¹²⁷

¹²⁷ Riva Palacio López, Antonio, D.P., Ocampo Ramírez, Antonio, S.P., Carrillo Zavala Abelardo, D.S., Repeto Ocampo, Joaquín E., S.S., Rubricas (SIC), *op. cit.* nota 101, p. 20.

3.1.3 Etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución

El procedimiento administrativo de ejecución, es un procedimiento complejo, en cuyo desarrollo se debe tener el debido cuidado de no violar los derechos de los contribuyentes, respetar los principios que rigen al propio procedimiento y procurar que la autoridad fiscal obtenga en términos legales el cobro del crédito exigible. Para una pronta explicación y derivado del análisis del apartado del procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal del Distrito Federal, a continuación se exponen de manera genérica las cuatro etapas en que se divide.

Etapas de iniciación: Marca el inicio del procedimiento y consiste en el acto administrativo que realiza la autoridad fiscal competente, llamado mandamiento de ejecución, en que se funda y motiva por escrito el cobro forzoso de una contribución o un aprovechamiento cuando no fue pagado en tiempo y forma por el sujeto pasivo principal o responsable solidario.

Segunda etapa: Consiste en los actos realizados o desarrollados por la constitución personal del ejecutor fiscal en el domicilio del deudor en la fecha y hora indicadas en el mandamiento de ejecución, apercibiendo al deudor, que de no cumplir con el pago, se procederá al embargo de bienes suficientes para garantizar la prestación reclamada.

Tercera etapa: Radica en los actos de coerción que se refieren a la formalización del embargo, el nombramiento de depositarios o interventores con cargo a la caja si se trata de negociaciones, y continúa con el remate.

Etapa de conclusión: Las acciones en esta etapa radican en la adjudicación y distribución del producto del remate para satisfacer la pretensión que se reclame.

3.1.3.1 Requerimiento de Pago

El requerimiento es esencialmente un acto de carácter administrativo emanado del órgano ejecutor y que busca se efectúe el pago del crédito no cubierto, marca el inicio o la primera etapa del procedimiento administrativo de ejecución y se realiza por parte de la autoridad hacendaria en ejercicio de la facultad económico-coactiva.

El artículo 372 del Código Fiscal del Distrito Federal determina que no satisfecho o garantizado un crédito, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Los créditos fiscales se pagarán en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa, el pago deberá hacerse dentro de los siguientes quince días a que se produzca el hecho generador.

Tratándose de créditos fiscales determinados por las autoridades, en el ejercicio de sus facultades de comprobación, determinación o sancionadoras deberán pagarse o garantizarse junto con sus accesorios dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos su notificación. “La exigibilidad de la obligación tributaria. Consiste en que el ente público (titular del crédito tributario) esté legalmente facultado para compeler al deudor del tributo al pago de la prestación.”¹²⁸

¹²⁸ Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 79.

Cando existe la falta de pago de un crédito fiscal dentro de los plazos que la ley exige, lo hacen “exigible”, por lo que, en el momento en el que el contribuyente deudor es requerido de pago por el ejecutor y si no comprueba haberlo cubierto, se procede a realizar el aseguramiento de bienes. “El requerimiento de pago está representado por un acto jurídico procedimental, por el que el ejecutor fiscal exige formalmente el pago de un tributo que no fue pagado conforme a derecho.”¹²⁹

*El ejecutor es un servidor público nombrado para ese efecto por la oficina ejecutora, es decir aquella persona facultada para ejercitar el procedimiento administrativo de ejecución, mismo que debe identificarse fehacientemente ante el deudor para que oficialmente se desarrolle la diligencia de requerimiento de pago, la cual se hará constar en un acta debidamente circunstanciada y fundada para que se asiente el inicio, desenvolvimiento y conclusión de la misma, y que debe ser firmada por el ejecutor y por la persona con quien se entendió ese acto; y en caso de que el deudor efectúe el pago de las prestaciones reclamadas, se dará por terminada esa actuación y el procedimiento en cuestión.*¹³⁰

Los artículos 376 y 377 del Código Fiscal del Distrito Federal determinan la forma en que se requerirá al deudor del pago del crédito fiscal. La tesorería designará al actuario o a la persona habilitada por la autoridad fiscal para practicar el requerimiento.

Por ser el requerimiento un acto administrativo que debe ser notificado al sujeto deudor, dicha notificación deberá cumplir con lo que determina el artículo 434 del Código Fiscal del Distrito Federal.

El requerimiento para que produzca sus efectos deberá darse a la publicidad lo que se logra a través del acto de notificación. Por tratarse de un acto

¹²⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, 8ª. ed., México, Porrúa, 2011, p. 585.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 586.

recurrir el requerimiento deberá de notificarse con todas la formalidades que determina la ley.

3.1.3.2 Embargo

Cuando previamente al requerimiento no se cubrió el pago, por que el contribuyente no probó haberlo realizado en tiempo y forma; las autoridades fiscales requieren al deudor para que demuestre en ese momento haber realizado el pago; a falta de éste; en el acto se realiza el aseguramiento de bienes del omiso, en cantidad suficiente para garantizar la suerte principal y sus accesorios, e impedir que pueda disponer de ellos, este aseguramiento se llama embargo. “Es un acto jurídico administrativo realizado por una autoridad fiscal, consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la garantía del interés fiscal reclamado dentro del procedimiento administrativo de ejecución”.¹³¹

El embargo, de bienes debe ser bastante para cubrir los créditos fiscales de que se trate y los gastos de ejecución que se originen.

*Al embargo también se le identifica como el secuestro administrativo, o acto procedimental forzoso que efectúa una autoridad ejecutora en el rubro fiscal, y que tiene por objeto precisar los bienes, valores o negociaciones que habrán de servir para proteger los intereses reclamados por la Hacienda Pública a una persona física o moral, que no ha cumplido en tiempo el pago de sus obligaciones contributivas, y que ha hecho necesario requerirlas en forma coactiva, para que el Estado pueda atender sus necesidades financieras.*¹³²

El Código Fiscal del Distrito Federal establece las formalidades que deben atenderse para realizarse el embargo. “Para que proceda el embargo se requiere

¹³¹ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 129, p. 587.

¹³² *Idem.*

la existencia de un crédito definitivo y exigible, y que la orden de exigencia sea notificada personalmente al contribuyente moroso.”¹³³

A efecto de que la autoridad ejecutora proceda a la práctica del embargo de bienes del deudor se necesita que previamente se den una serie de 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;*
no obstante existir el requerimiento de pago el deudor al momento de la diligencia de notificación de aquél que no efectúa el pago.¹³⁴

El Código Fiscal del Distrito Federal determina como procederán las autoridades fiscales para hacer efectivo un crédito fiscal exigible, y que en caso de que el deudor no demuestre haber efectuado el pago proceder de inmediato al embargo de bienes o negociaciones, el artículo 379 del mismo código menciona al respecto que:

Las autoridades fiscales para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán al deudor para que demuestre en el acto haber efectuado el pago, y en caso contrario procederán de inmediato como sigue:

- I. A embargar frutos civiles de los inmuebles;*
- II. A embargar bienes suficientes; o*
- III. A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho corresponda.*

...

¹³³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 116, p. 164.

¹³⁴ Jiménez González, Antonio, *op. cit.*, nota 114, p. 321.

El embargo podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento, cuando los bienes embargados sean insuficientes para cubrir los créditos fiscales. Del mismo código fiscal se desprende la clase de bienes que son susceptibles de embargo y que por su orden deben ser señalados por la persona con quien se entienda la diligencia o si se niega o no señala los suficientes, en su lugar lo hará el ejecutor tomando en cuenta lo siguiente:

Artículo 380. *El deudor o, en su defecto, la persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que este se deba trabar, sujetándose al orden siguiente:*

- I. *Dinero, metales preciosos, frutos civiles que generen los inmuebles y depósitos bancarios, componentes de ahorro de inversión asociados a seguros de vida que no formen parte de de la primera que haya de erogarse para el pago de dicho seguro, o cualquier otro depósito en moneda nacional o extranjera que se realicen en cualquier tipo de cuenta que tenga a su nombre el contribuyente en cualquiera de las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, salvo los depósitos que un a persona tenga en su cuenta individual de ahorro para el retiro hasta por el monto de las aportaciones que haya realizado de manera obligatoria conforme a la ley de la materia y las aportaciones voluntarias y complementarias hasta por un monto de 20 salarios mínimos elevados al año, tal como establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.*
- II. *Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de dependencias o entidades de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas particulares de reconocida solvencia;*
- III. *Bienes inmuebles; y*
- IV. *Negociaciones comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas.*

...

Los bienes embargados que corresponden a dinero, metales preciosos, alhajas, y valores mobiliarios embargados se entregaran por el depositario a la oficina recaudadora previo inventario, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, tratándose de los demás bienes el plazo será de cinco días a partir de que fue hecho el requerimiento, de lo contrario se procede a la extracción.

El embargo de bienes raíces, de derechos reales o de negociaciones de cualquier género, se inscribirá en el registro público que corresponda.

Las sumas de dinero objeto de embargo, así como la cantidad que señale el propio ejecutado, la cual nunca podrá ser menor del 25% del importe de los frutos y productos de los bienes embargados, se aplicarán a cubrir el crédito fiscal al recibirse en la caja de la oficina recaudadora.

Por su parte, el artículo 386 determina los objetos que quedan exceptuados del embargo. A continuación, se mencionan los bienes exceptuados a que se refiere dicho artículo:

- I. El lecho cotidiano y lo 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 actuario o de la persona habilitada por la autoridad fiscal;*
- III. Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte u oficio a que se dedique el deudor;*
- IV. La maquinaria, enseres y semovientes propios para las actividades de las negociaciones en cuanto fueren necesarios para su funcionamiento;*
- V. Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes;*
- VI. Los granos mientras estos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras;*

- VII. *El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste;*
- VIII. *Los derechos de uso o habitación;*
- IX. *El patrimonio de la familia en los términos que establezca el Código Civil para el Distrito Federal , desde su inscripción en el Registro Público correspondiente;*
- X. *Los sueldos y salarios;*
- XI. *Las pensiones de cualquier tipo; y*
- XII. *Los ejidos;*

Los bienes señalados en la fracción IV del presente artículo podrán ser embargados, siempre y cuando así lo señale el deudor o la persona con la que se entienda la diligencia de embargo, o bien podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.

Asimismo, no serán susceptibles de embargo los bienes de fácil descomposición, o deterioro o materias flamables, tóxicas o peligrosas, tampoco serán susceptibles los bienes necesarios para trabajar y ejercer la actividad principal cuando se trata de negocio.

Una vez identificados los bienes se pone lo embargado bajo la figura del depositario, que es la persona encargada de la guarda de los bienes embargados. El nombramiento o designio del depositario lo hace el actuario o la persona habilitada por la autoridad fiscal en el mismo acto, si previamente no lo hizo la oficina recaudadora. La responsabilidad de los depositarios o depositario cesará con la entrega de los bienes embargados a satisfacción de las autoridades fiscales.

Cuando las autoridades fiscales embarguen negociaciones el depositario encargado tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o administración. Las reglas que deben seguirse para el nombramiento de interventores con cargo a la caja en el embargo de negociaciones, así como las funciones que debe cumplir

fielmente hasta que se levante y concluya son establecidas en el artículo 392 del Código Fiscal del Distrito Federal.

3.1.3.3 Remate

“El remate está constituido por un conjunto de formalidades legales de derecho público a través de las cuales la autoridad ejecutora ordena proceder a la venta en subasta pública o fuera de ella de los bienes embargados, para que con su producto se paguen las prestaciones reclamadas.”¹³⁵

Todo remate se hará en subasta pública que se realizara a través de los medios electrónicos, salvo las excepciones que el propio código establezca. “El remate viene a ser prácticamente como la conclusión o coronación del procedimiento administrativo de ejecución entendiendo por tal la venta llevada a cabo por el órgano executor de los bienes embargados al sujeto deudor ejecutado.”¹³⁶

Con el propósito de obtener el mejor precio de los bienes embargados, su enajenación deberá de realizarse en subasta pública o almoneda, mediante convocatoria pública de remate fijada en el sitio visible y usual de la oficina recaudadora y de los lugares públicos que se juzgue conveniente. La publicación de la convocatoria de remate se hará cuando menos 10 días antes de la fecha del remate. Los postores participantes harán los ofrecimientos, o pujas para mejorar sus posturas, y el jefe de la oficina ejecutora fincará el remate a quien sostenga la más alta. Para que los postores intervengan en una subasta, será necesario que antes de enviar su postura en documento digital con firma electrónica avanzada a la dirección que se haya señalado en la convocatoria para el remate, el postor realice una transferencia electrónica de fondos a la cuenta bancaria señalada en la

¹³⁵ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 129, p. 259.

¹³⁶ Jiménez González, Antonio, *op. cit.*, nota 114, p. 329.

convocatoria, equivalente cuando menos al 20% del valor fijado a los bienes en la convocatoria de remate.

No podrán ser postores los jefes de oficinas recaudadoras y personal de las mismas, personas que hubieren intervenido por parte del Distrito Federal, desde el inicio de las facultades de comprobación y dentro del procedimiento administrativo de ejecución, los tutores y curadores, los mandatarios, los interventores y los representantes administradores que hayan tenido a su cargo la administración de los bienes.

También puedo sostener que el remate de bienes embargados, está constituido por una serie de acciones tomadas por la autoridad ejecutora para lograr la enajenación a favor de terceros de los bienes secuestrados, para lo cual es necesario fijar la base para llevar a cabo su venta, y ésta consiste en precisar el valor del avalúo que señalen los peritos designados por el fisco y por el deudor, de conformidad con el valor real o comercial que le corresponda y en armonía con lo que la ley disponga para que resulte la subasta.¹³⁷

La venta de los bienes embargados se realiza mediante subasta pública, en términos del artículo 396 del Código Fiscal del Distrito Federal. Si no se ha realizado la audiencia de remate y no se han enajenado fuera de remate o no se han adjudicado a favor del fisco los bienes, el deudor embargado podrá proponer al comprador que ofrezca de contado, en efectivo o en cheque de caja o certificado, la cantidad suficiente para cubrir el pago. Artículo 401 del Código Fiscal del Distrito Federal.

A falta de posturas, o cuando las ofrecidas no puedan ser calificadas de legales, conforme al artículo 402 del Código Fiscal para el Distrito Federal, mismo que determina como postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base del remate, se declarará desierta la subasta.

¹³⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 129, p. 590.

3.1.3.4 Adjudicación/Aplicación

Fincado el remate y efectuada la enajenación, el postor o interesado enterará en la caja de la oficina recaudadora el saldo de la cantidad ofrecida, y que se haya fijado como precio final de la venta. Realizado lo anterior, se cita al contribuyente para que entregue las facturas o documentación comprobatoria del remate o de la enajenación de los mismos, posteriormente la autoridad ejecutora deberá entregar al adquirente, conjuntamente con estos documentos, los bienes que le hubiere adjudicado, es decir una vez que se ha hecho el pago por lo rematado, la autoridad procederá a adjudicarle los bienes al postor o interesado, que le hubiera rematado o enajenado la autoridad. “La adjudicación consiste en la entrega al adquirente de los bienes adjudicados y libres de todo gravamen, mientras que el producto del remate de la adjudicación se entrega al fisco y se aplica a cubrir el crédito fiscal.”¹³⁸

Los bienes muebles rematados se adjudican al adquirente, por lo que el contribuyente deberá entregar los documentos que acrediten la propiedad de los bienes (documentos con requisitos fiscales). Si se trata de bienes inmuebles el contribuyente entregará los documentos correspondientes a la autoridad y firmará la escritura de venta ante notario.

Adjudicados los bienes al adquirente, estos deberán ser puestos a su disposición dentro del plazo de seis días, a partir del cual tendrá tres días para retirarlos, o de lo contrario se causarán derechos por almacenaje. Párrafo cuarto del artículo 408 del Código Fiscal del Distrito Federal.

Realizado el pago por el postor o interesado la autoridad procederá a adjudicarle los bienes, una vez adjudicados y designado el notario por el postor o

¹³⁸ Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*, nota 116, p. 203.

el interesado, se citará al ejecutado para que, dentro del plazo de diez días, otorgue y firme la escritura de venta correspondiente. Artículo 409 del Código Fiscal del Distrito Federal.

El artículo 410 del Código Fiscal de Distrito Federal, establece que los bienes pasarán a ser propiedad del adquirente, libres de gravámenes, y a fin de que éstos se cancelen, tratándose de inmuebles, la autoridad recaudadora lo comunicará al Registro Público correspondiente, en un plazo que no excederá de quince días. Otorgada y firmada la escritura en que conste la adjudicación de un inmueble, la autoridad recaudadora dispondrá que se entregue al adquirente, girando las órdenes necesarias, aún las de desocupación si estuviere habitado por el ejecutado o por terceros que no pudieren acreditar legalmente el uso.

Finalmente, y de acuerdo con el artículo 413 del mismo código, con el dinero obtenido producto del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se paga el crédito fiscal y los accesorios; que conforme al artículo 47 del Código Fiscal, determina que los pagos que haga el deudor se aplicarán, antes que al crédito fiscal a cubrirlos los accesorios en el siguiente orden: El cobro por concepto de indemnización (corresponde al 20% del monto o valor del cheque de caja recibido por las autoridades fiscales o auxiliares de la Secretaría, cuando este no sea pagado por causas imputables al librador del mismo, dentro de los quince días naturales siguientes al de su fecha, y que se exigirá independientemente de la suerte principal y los accesorios que se hubieren generado a cargo del contribuyente); los recargos que son incondonables total o parcialmente salvo lo dispuesto en los artículos 44, fracción primera, y 115 del código (recargos generados por concepto de indemnización por la falta de pago oportuno, mismos que se calcularán conforme a una tasa del 30% mayor a la que establezca la ley de ingresos, para el caso de pago diferido o parcialidades, y que se causarán hasta por cinco años por cada mes o fracción que transcurra a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe), las multas y los gastos de ejecución.

En el caso de adquisición de bienes muebles, el ejecutado será citado para que comparezca ante la autoridad fiscal a formalizar la transmisión de dichos bienes. Tratándose de bienes inmuebles, el acta de adjudicación debidamente firmada por la autoridad fiscal tendrá el carácter de escritura pública para los efectos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

3.1.4 Impugnación

Las resoluciones administrativas que agravan los legítimos intereses de un particular, pueden ser impugnados para establecer el orden jurídico violado con los medios previstos y regulados por las leyes eficaces y autoridades eficientes. La impugnación es un medio de defensa de los particulares para rebatir ante la autoridad los actos o resoluciones dictados por ella y que les provocan perjuicio por la aplicación indebida de la ley, por su no aplicación o por arbitrariedades.

El artículo 420 del Código Fiscal de Distrito Federal, señala que el procedimiento administrativo de ejecución, se suspenderá durante la tramitación del **recurso de revocación o juicios contenciosos administrativos**, cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal impugnado y los posibles recargos mediante depósito de dinero, prenda o hipoteca, fianza otorgada por compañía autorizada, obligación solidaria y embargo en la vía administrativa. La suspensión será de plano, hasta que se comunique la resolución definitiva en el recurso o juicios respectivos.

La suspensión será provisional por parte de la autoridad recaudadora, en tanto transcurre el término para que se constituya la garantía de interés fiscal, constituida ésta, se suspenderá de plano el procedimiento de ejecución, hasta que se dicte resolución definitiva en el recurso o juicio de que se trate.

Para efectos del recurso de revocación y juicio de nulidad, las propuestas de declaraciones, los estados informativos, estados de cuenta y comunicaciones de las autoridades fiscales, no son consideradas actos o resoluciones definitivas.

El artículo 443 del Código Fiscal del Distrito Federal, consagra con carácter optativo el recurso administrativo de revocación o juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en ambos casos el promovente deberá garantizar el interés fiscal y los posibles recargos; si ambos no son garantizados el medio de defensa será procedente, pero la autoridad demandada podrá continuar con el procedimiento administrativo de ejecución, aun cuando no esté resuelto el medio de defensa que se intenta. Caso no viable cuando haya operado a favor del afectado la prescripción o caducidad.

Por su parte, en el quinto párrafo del mismo artículo se determina que cuando se interponga recurso de revocación o se promueva juicio ante el Tribunal de lo Contencioso, en contra de actos o resoluciones que traigan consigo el cumplimiento de obligaciones fiscales, el promovente deberá garantizar el interés fiscal y los posibles recargos mediante las formas señaladas en el artículo 30 del Código Fiscal del Distrito Federal (***Depósito de dinero, prenda o hipoteca, fianza*** otorgada por compañía autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión, ***obligación solidaria*** asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia; y ***embargo en la vías administrativas***). En caso de no cumplir con dicho requisito, el medio de defensa será procedente, pero la autoridad demandada podrá continuar con el procedimiento administrativo de ejecución independientemente de que no esté resuelto el medio de defensa intentado.

El recurso de revocación procederá en contra de resoluciones administrativas de carácter definitivo o de actos de autoridades fiscales que

constituyan vicios del procedimiento administrativo de ejecución por no haberse ajustado a la ley.

Para efectos del párrafo anterior en términos del artículo 7º del citado código, se determina que son autoridades fiscales la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas, Tesorería del Distrito Federal, Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, Unidad de inteligencia financiera del Distrito Federal, Dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que tengan competencia para ejercer las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos o establecimientos, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.

Para el caso que no ocupa el recurso de revocación únicamente procederá en contra de las resoluciones o actos que emitan la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Distrito Federal, puesto que son las autoridades facultadas para realizar el procedimiento administrativo de ejecución.

El artículo 447 del Código Fiscal del Distrito Federal establece las resoluciones o actos contra las que procede el recurso de revocación. La fracción segunda, inciso b, del mismo código determina que procederá contra los actos de autoridades fiscales que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley. En este caso, las violaciones cometidas antes del remate, sólo podrán hacerse valer ante la autoridad recaudadora hasta el momento de la publicación del remate, y dentro de los diez días siguientes a la publicación de la citada convocatoria, salvo que el plazo para interponer el recurso se computara a partir del día hábil siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día hábil siguiente al de la diligencia de embargo.

En caso de que la violación se cometa después del acto o se trate de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer en contra del acto que finque el remate o autorice la venta fuera de subasta, dentro de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación de los mismos o si estos no le fueron notificados a partir de que tenga conocimiento de ellos.

No podrá discutirse la validez del acto en el que se haya determinado el crédito fiscal, tampoco en este recurso podrá discutirse la validez de la notificación realizada por las autoridades locales, diferentes de las autoridades fiscales.

Cuando se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, la resolución que se dicte en el recurso será impugnabile ante el tribunal de lo contencioso.

Con el recurso como hemos mencionado se busca se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución, ésta suspensión podrá ser solicitada ante la oficina recaudadora dentro de los dos meses contados a partir del día siguiente en que se interponga el recurso, acompañando copia del escrito con que éste se haya interpuesto, si la suspensión del procedimiento es negada o se viola, el interesado podrá dirigirse al superior gerárquico de la autoridad recaudadora toda vez que lo que se tramita es el recurso administrativo. La autoridad recaudadora entonces rendirá un informe al superior o sala ordinaria según corresponda, dentro del plazo de tres días y resolverá de inmediato la cuestión.

Una vez interpuesto el recurso de revocación, para que el interesado promueva el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso, deberá previamente desistirse del recurso dentro del plazo de hasta cuatro meses que la autoridad tiene para resolver el recurso.

El artículo 444 del Código Fiscal del Distrito Federal establece los requisitos para la tramitación del recurso administrativo. La fracción primera, de dicho

artículo determina que el recurso administrativo se interpondrá por el recurrente ante la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal dentro de 15 días siguientes a la fecha en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado. En términos del artículo 445 fracción once, del citado código, es improcedente el recurso administrativo cuando se haga valer contra actos o resoluciones definitivas durante el procedimiento administrativo de ejecución que determinen la base para el remate de los bienes embargados, toda vez que en términos de la fracción segunda, inciso b, del mismo código, procederá el recurso de revocación en contra de resoluciones definitivas dictadas en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

Del artículo 445 del Código Fiscal, se desprende que el recurso será improcedente cuando, no sean actos o resoluciones derivados del procedimiento administrativo de ejecución, cuando no se afecte el interés jurídico del particular, y no haya una afectación directa en su esfera jurídica, por lo que es indispensable que la resolución o acto que impugne contenga su nombre y afecte su interés particular; cuando se trate de resoluciones o actos que se dicten en recursos administrativos o en cumplimiento de resoluciones o de sentencia, cuando se interponga contra actos consentidos respecto de los cuales no se interpuso el recurso dentro del término establecido, contra actos por los cuales se había promovido defensa diversa o sean conexo a alguno que fue impugnado, cuando se hayan consumado de manera irreparable, cuando no se exprese agravio alguno, etc.

Por su parte el sobreseimiento del recurso de revocación surge cuando sobrevenga alguna de las causas de improcedencia mencionadas y no se pueda resolver respecto del fondo, cuando haya desistimiento por parte del recurrente, cuando durante el estudio de las constancias se decrete que no existe el acto o resolución propiamente impugnado y cuando los actos o resoluciones sean revocados por la autoridad.

El recurso deberá ser presentado por escrito, contener la manifestación de los hechos, así como el acto o resolución que se impugna, constancia de notificación, nombre y domicilio del tercero interesado, la fecha en que se tuvo conocimiento de la misma, la manifestación de los agravios y las pruebas pertinentes (no se puede ofrecer la prueba testimonial o confesional a menos que esta última este plasmada de manera expresa en un documento público ya que por la naturaleza del recurso es imposible el desahogo de las mismas). En caso de no resolverse por la autoridad en el tiempo que establece la ley se tendrá por confirmado el acto impugnado y se podrá impugnar a través del juicio contencioso administrativo.

Cuando el recurso contenga inconsistencias por que se encuentre incompleto o porque no cumpla con los requisitos, la autoridad otorga el plazo de 5 días hábiles al promovente a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación para que subsane dichas inconsistencias. Artículo 444 del Código Fiscal del Distrito Federal.

La impugnación contra la falta de notificación, o contra la notificación ilegal de un acto o resolución definitiva a que se refiere el artículo 447 del código, y en particular durante el procedimiento administrativo de ejecución, se hará valer mediante la interposición del recurso de revocación en que se impugne conjuntamente la notificación y el acto resolución de que se trate manifestando a su vez el recurrente la fecha en que los haya conocido. Fracción primera del artículo 448 del Código Fiscal.

3.1.4.1 Juicio Contencioso Administrativo

El juicio contencioso administrativo es un juicio que se presenta ante un organismo jurisdiccional autónomo, no ubicado dentro del marco del poder ejecutivo ni del poder judicial, creado con el fin de resolver las controversias suscitadas entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia

de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del particular.

*Es una controversia que se promueve a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional, y que puede ser el gobernado o la Administración Pública, y que por regla general se ataca un acto administrativo que lesiona el interés jurídico del demandante, y para ese efecto el procedimiento respectivo comienza con la presentación que por escrito se haga de la demandada (...) dentro del plazo que marca la ley y puedan alegar lo que a su derecho convenga, continúa con el desahogo de las pruebas ofrecidas en la audiencia de la ley, la recepción de alegatos, el cierre de la instrucción y la emisión de la resolución respectiva que debe notificarse en tiempo a las partes interesadas, con ello termina dicha secuela procedimental.*¹³⁹

En el Distrito Federal el contencioso administrativo implica atribuir a un tribunal situado fuera del poder judicial, real jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares o los órganos del poder ejecutivo, a fin de que los actos de este queden sometidos al juzgamiento del propio tribunal. A propósito, el profesor Sánchez Gómez, en su libro de derecho fiscal menciona lo siguiente:

Por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante el tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro (sic) del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se le conoce a esta institución en el derecho mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo. “De acuerdo con el sistema actualmente en vigor en nuestro país, el contencioso administrativo puede dividirse en dos grandes sectores: a) En primer término determinamos actos y resoluciones de la administración pública, tanto federal, como local, pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y

¹³⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 129, p. 619.

*excepcionalmente ante los jueces ordinarios, b) Los restantes actos y resoluciones, al no admitir su impugnación ante dichos tribunales, deben combatirse a través del juicio de amparo de manera inmediata.*¹⁴⁰

El juicio contencioso se interpone ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y procede en contra de actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo. Procura suspender al igual que el recurso de revocación, el procedimiento administrativo de ejecución. La suspensión podrá ser solicitada junto con el escrito con que se haya interpuesto el juicio, ante la oficina recaudadora dentro de los dos meses contados a partir del día siguiente en que se haya interpuesto el juicio. En caso de que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución se viole o sea negada, los interesados podrán dirigirse ante la sala ordinaria del Tribunal de lo Contencioso, quien solicitará el informe correspondiente en un plazo de tres días y resolverá de inmediato.

En términos del artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el término para impugnar los actos o resoluciones ante el Tribunal Contencioso Administrativo es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación o del día siguiente en que se hubiera tenido conocimiento u ostentado sabedor de los mismos o de su ejecución.

La fracción tercera del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, determina que las Salas del Tribunal tienen competencia para conocer de los juicios en contra de resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida se den las bases para su liquidación, se nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 620.

Las partes en este juicio son, el demandante que es la persona física o moral que promueve la demanda; los demandados, que podrán ser por un lado la autoridad que dictó la resolución impugnada, por el otro el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; el titular de la dependencia o entidad de la administración pública, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que emitió o ejecutó el acto discutido, la Secretaría de Finanzas podrá personarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal del Distrito Federal; y el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandado.

En la última línea de artículo 443 del Código Fiscal del Distrito Federal, se establece que la resolución que se dicte en el recurso de revocación será impugnante ante el Tribunal de lo Contencioso, el mismo artículo establece en el párrafo tercero que cuando se haya hecho uso del recurso de revocación, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso.

Una vez que sea presentada la demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el presidente del tribunal turnara la demanda en 48 horas al Magistrado que corresponda, de no haber irregularidades en la misma mandará a emplazar a las partes quienes deberán de contestar en el término de 15 días (de lo contrario el Magistrado Instructor declarará la preclusión correspondiente considerando confesos los hechos salvo prueba en contrario), al igual que para la ampliación de la demanda, contando individualmente el término para la contestación de las partes.

En el mismo acuerdo de admisión de la demanda, el magistrado instructor admite o desecha las pruebas ofrecidas, y admitida la pericial o testimonial (deben

contener los nombres y domicilios del perito o de los testigos) se señala fecha para su desahogo. Todas las pruebas deberán estar relacionadas con los hechos,

El artículo 85 de la ley citada, determina que la demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales: nombre del actor o quien promueva en su nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones, señalar los actos administrativos que se impugnan, señalar la autoridad o autoridades demandadas, nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere, la pretensión que se deduce, manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que fue notificado o tuvo conocimiento del o los actos administrativos que se impugnan, la descripción de los hechos que se impugnan, los conceptos de nulidad, la firma del actor, o en su caso el tercero que lo hará a su ruego y las pruebas que se ofrezcan.

El actor deberá adjuntar en su demanda una copia de esta y de los documentos anexos para las partes, documento con que acredite su personalidad, documento en que conste el acto impugnado, cuestionario a desahogar por el perito, interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial firmado por el demandante, y pruebas documentales que ofrezca. Artículo 86 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En materia fiscal se suplirán las deficiencias de la demanda siempre y cuando de los hechos narrados se deduzca el concepto de nulidad. Artículo 125, párrafo segundo de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda deberá expresar los requisitos mencionados en el artículo 93 de la ley en comento, así como adjuntar en la contestación, las copias correspondientes, acreditación de su personalidad, cuestionario de desahogo para el perito, si es el caso la ampliación del cuestionario para desahogo de la prueba pericial que

ofrezca el demandante, y pruebas documentales que ofrezca, excepto los documentos que ya se hayan acompañado al escrito de contestación, cuando se trate de contestación a la ampliación de la demanda.

Acorde con el artículo 99 de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el magistrado instructor que conozca del asunto, haciéndolo del conocimiento inmediato de las autoridades demandadas para su conocimiento.

La suspensión a que se refiere el párrafo anterior pretende evitar que se ejecute el acto impugnado, o que se continúe con la ejecución ya iniciada, y para el caso que nos ocupa, que se suspenda la actuación de la autoridad recaudadora en el desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución.

En la audiencia pública de desahogo de pruebas, y alegatos, la falta de alguna de las partes no impedirá su celebración, e intervendrán quienes el presidente de la sala determine. Una vez celebrada la audiencia de ley, se pronunciara por unanimidad o mayoría de votos dentro de los treinta días siguientes la sentencia que corresponda. Artículo 124 de la ley orgánica contenciosa.

Cuando se presenta la demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien quiera que sea el promovente; particular o autoridad recaudadora, busca que mediante este juicio de impugnación, la resolución administrativa que resulte del juicio que se impugna sea nula, ya sea por incompetencia del funcionario que dictó, ordeno o tramitó el procedimiento del que derivó la resolución impugnada, por omisión de los requisitos formales que exige la ley siempre que afecte la defensa del particular y trascendencia de la resolución impugnada, vicios del procedimiento que afecten la defensa del particular y trasciendan al sentido de la resolución que se impugne, si los hechos que

motivaron la resolución de que se trate y que se impugnó no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto, cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades, arbitrariedad, desproporción desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar. Artículo 127 de la ley orgánica de lo contencioso.

Finalmente, se pretende que con la sentencia definitiva se reconozca la validez del acto impugnado, se declare la nulidad lisa y llana del acto, o bien que se declare la nulidad solo para determinados efectos que la autoridad deberá cumplir.

No se omite mencionar que seguido del procedimiento contencioso administrativo podrá presentarse en segunda instancia el recurso de apelación ante la sala superior y posteriormente el recurso de revisión por las autoridades ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

3.1.4.2 Juicio de Amparo

El juicio de amparo es un proceso nacido de la constitución, mediante el cual los Tribunales de la Federación encausan y procesan las leyes y los actos de las autoridades que violan las garantías individuales. “Es el único medio del que puede prevalerse el gobernado contra las arbitrariedades del gobernante y que tiene como fundamento los artículos 103 y 107 de la constitución general de la República”¹⁴¹

El juicio de amparo es un medio de defensa legal extraordinario, que en materia administrativa “se inicia a instancia de parte agraviada ante un órgano jurisdiccional Federal, cuando un acto o resolución de las autoridades

¹⁴¹ Quintanilla García, Miguel Ángel, *Teoría y práctica del juicio de amparo en materia civil*, 2ª. ed., Cárdenas editor y distribuidor, México, 2000, p. 1.

administrativas o Tribunales de la misma naturaleza lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución Política Federal.”¹⁴²

Las partes en el juicio de amparo son el quejoso, quien aduce ser titular del derecho subjetivo o interés legítimo, la autoridad responsable que dicta, ordena ejecuta o trata de ejecutar, que crea, modifica o extingue dichas situaciones jurídicas; el tercero interesado (persona con interés jurídico, contraparte del quejoso, víctima del delito u ofendido indiciado o procesado, según el caso, o ministerio público cuando interviene en un procedimiento penal), y el ministro público en todos los juicios.

No se omite mencionar que, la fracción segunda, último párrafo del artículo 5º de la Ley de Amparo, establece que para los efectos de la ley de amparo, los particulares tendrán calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

El amparo indirecto podrá presentarse concluida la primera instancia del juicio de nulidad que se ventile ante las salas ordinarias o bien en segunda instancia resuelto el recurso de apelación que se presenta ante la sala superior del Tribunal de los Contenciosos Administrativo del Distrito Federal, y en ambas etapas contra violaciones al procedimiento.

El amparo directo por su parte constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y por actos realizados en violación de los derechos de una persona por la administración pública, en este caso del Distrito Federal.

¹⁴² Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, nota 129, p. 638.

Cuando la sentencia que pone fin al mismo concede el amparo, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del acto. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo, o sea, que se trate de una omisión, el efecto del amparo, como señala el artículo 77 de la Ley de Amparo, será obligar a la autoridad responsable o en su caso a los particulares que tengan la calidad de autoridad responsable, en términos del artículo 5º fracción segunda, último párrafo de la Ley de Amparo, a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Artículo 77. Los efectos de la concesión de amparo serán:

- I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y*
 - II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.*
- (...)

En ambos casos la protección sólo beneficia al quejoso, o sea a la parte actora en el juicio de amparo. Tiene el carácter de quejoso en términos de la fracción primera, del artículo 5º de la Ley de Amparo, quien aduce ser el titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo primero de la misma ley, y con ello se produzca una afectación real y actúa en su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

“Cuando los actos o las resoluciones administrativas no sean impugnables ante el tribunal administrativo, podrán combatirse en la vía de amparo, ante Juzgados de Distrito, a condición de agotar ante la propia administración los

recursos administrativos oponibles.”¹⁴³ De conformidad con el principio de definitividad de la fracción diecinueve del artículo 61 de la Ley de Amparo

El juicio de amparo solo admitirá los recursos de revisión, queja y reclamación, y tratándose de cumplimiento de sentencia el de conformidad. Artículo 80 de la Ley de Amparo.

El juicio de amparo indirecto o bi-instancial admite los recursos de revisión y queja establecidos en la ley de conformidad con los artículos 81 y 97 de la Ley de Amparo.

Es procedente la demanda de garantías ante los juzgados del distrito en contra de actos no provenientes de tribunales judiciales, administrativos o de trabajo. Cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, o el privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

El juicio de amparo opera en contra de actos o resoluciones administrativas que lesionen las garantías individuales o sociales, como resoluciones de recursos administrativos en aquellas entidades administrativas que no cuentan con medios de defensa ordinarios ante tribunales administrativos en el rubro de determinación y cobro de contribuciones, sobre competencia económica, visitas de inspección fiscal, entre otras, en donde sea notable el quebrantamiento de normas constitucionales.

“Esta hipótesis de procedencia de juicio de amparo bi-instancial es amplísima, correspondiéndose en ella todos aquellos actos de autoridad

¹⁴³ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, nota 47, p. 48.

administrativa (formal y materialmente hablando), Así, por ejemplo, de las autoridades fiscales (el cobro de un crédito fiscal).”¹⁴⁴

Cabe decir que todas las actuaciones de autoridades administrativas, son impugnables a través del juicio de amparo indirecto o de dos instancias, conforme a la fracción tercera del artículo 107 de la Ley de Amparo.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, solo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones legales cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso. Se refiere a la ejecución o inejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sobre todo de aquellas que son de simple anulación, en donde sus sentencias al ser declarativas, se corre el riesgo de que la autoridad responsable no cumpla con el sentido del fallo, o exista defecto o exceso en su ejecución y ello cause perjuicios al demandante, y el respeto a la legalidad de los actos controvertidos solamente se puede alcanzar intentando la demanda de amparo ante un Juzgado de Distrito.

Opera contra actos en el juicio que tengan sobre personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación. Pueden ser los actos dentro de un procedimiento jurisdiccional ante los tribunales de naturaleza administrativa o judiciales ordinarios que desechen la demanda, la contestación de demanda, que no admitan o no desahoguen alguna prueba, decreten el sobreseimiento del juicio, rechacen la intervención de un tercero perjudicado o que lesionen las propiedades, posesiones o derechos del demandante o terceros sin ser oídos o porque no se aceptaron las pruebas ofrecidas en defensa propia y se hayan agotado las impugnaciones ordinarias, por lo tanto se les ha dejado en estado de indefensión, siendo el único remedio la gestión del juicio de amparo.

¹⁴⁴ Castillo Del Valle, Alberto, *Ley de amparo comentada*, México, ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., 2002, p. 422.

Asimismo, contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecte a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería. Este juicio tiene lugar en caso de que se embarguen bienes propiedad de un tercero o en caso de que se alegue derecho de preferencia en ser pagada una pretensión antes que a otros acreedores de un mismo deudor.

Por otra parte, para hacer procedente el amparo con base en la fracción tercera, inciso b), del artículo 107 de la Ley de Amparo, se requiere que el promovente del mismo demuestre la existencia del acto que vaya a tener consecuencias de imposible reparación. Un acto administrativo es de imposible reparación cuando de llegar a consumarse, no sería factible que “al momento de dictarse la sentencia definitiva en el amparo, no se pueda reponer el procedimiento, ya que dicho acto no es revisable en la sentencia, pues se ha consumado durante la substanciación del juicio, sin que haya un recurso ordinario para impugnarlo”.¹⁴⁵

3.1.5 Procedimiento Administrativo de Ejecución llevado a cabo por particulares (expediente).

A través del sistema electrónico www.infomexdf.org.mx, del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), www.infodf.org.mx, la tesista presentó el día 30 de noviembre de 2009, a las 17:29:31 horas, la siguiente solicitud de acceso a la información pública gubernamental, folio número 0106000218209.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 427.

Nombre del ente público al que se solicitó la información: Secretaría de Finanzas. Fecha de inicio del trámite: El plazo establecido en el artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal para dar respuesta a su solicitud, se tendrá por recibida a partir del 01/12/2009. La solicitud registrada después de las 15:00 horas de un día hábil o cualquier hora de un día hábil, se tendrá por recibida el día hábil siguiente. Medio para recibir información o notificaciones: Por internet en INFOMEXDF, sistema electrónico de solicitudes de información en internet. Indique la forma en que desea se le de acceso a la información: Medio electrónico gratuito.

Información solicitada (anote de forma clara y precisa): Vista la autorización hecha a favor de Marín y Asociados Asesoría Integral, S.C., Luis Manuel Pérez de Acha y Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., como auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en fecha 2 de de diciembre de 2008, Décima Séptima Época, no. 475. Quiero saber en términos de dicha autorización (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Séptima época, no. 475, Secretaría de Finanzas de fecha 2 de diciembre de 2008), cuántos, cuáles y que asuntos les han sido asignados y que servicios de Tesorería han sido prestados por parte de las personas Marín y Asociados Asesoría Integral, S.C., Luis Manuel Pérez de Acha y Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., personas autorizadas como bien ya dijimos en su carácter de auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para llevar a cabo los servicios de Tesorería a que se refiere el artículo 343 del Código Financiero del Distrito Federal, específicamente el servicio de coadyuvancia para la realización de todos aquellos actos necesarios para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución como personal habilitado, así como para ejercer cualquier acción tendiente al cobro de las contribuciones y aprovechamientos en términos del Código Financiero del

*Distrito Federal, incluyendo la asesoría para la defensa de los intereses de la Hacienda Pública Local.*¹⁴⁶

A la anterior solicitud, recayó respuesta mediante documento oficial de fecha 10 de diciembre de 2009, que contiene los siguientes datos: Secretaría de Finanzas, Tesorería del Distrito Federal y Subtesorería de Fiscalización, y sello de recibido que se lee 35718, Tesorería del Distrito Federal, a 11 de diciembre de 2009. Oficio: SF/2896/2009. Asunto: Se da contestación a solicitud de información con folio No. 0106000218209, Lic. Bertha Angélica García Cano, Coordinadora de Control de Gestión de Normatividad, Presente.

En atención a su control de gestión folio No. GT09-5936 y con el objeto de atender la solicitud de información registrada con el número de folio 0106000218209, a través de la cual se solicita lo siguiente:

...

Me permito informarle que esta Unidad Administrativa a mi cargo, únicamente es competente para conocer sobre gestiones del C. Luis Manuel Pérez de Acha, quien con fundamento en la “RESOLUCIÓN POR LA QUE SE AUTORIZA A LUIS MANUEL PEREZ DE ACHA, COMO AUXILIAR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS, PARA PRESTAR LOS SERVICIOS DE TESORERÍA QUE SE INDICAN”, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 2 de diciembre de 2008, ha recibido una totalidad de 37,834 asuntos.

De dicho universo, los asuntos y los servicios de Tesorería prestados son los siguientes:

32, 834 Cartas invitación por Impuesto Predial.

4, 150 Requerimientos por Impuesto Predial.

203 Requerimientos por Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

22 inicios de Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

¹⁴⁶ Acuse de recibo de solicitud de acceso a la Información Pública, Folio número 0106000218209, México Distrito Federal, Sistema INFOMEX del Distrito Federal, (INFOMEX), 2009, p. 1-2. www.infodf.org.mx. 30 de noviembre de 2009.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
EL SUBTESORERO DE FISCALIZACIÓN
LIC. JORGE VARGAS AGUILAR.¹⁴⁷

Como podemos observar, las facultades que tienen y las actividades que desempeñan los particulares auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal, no solo son de coadyuvancia y préstamo de colaboración específica, sino que poseen facultades para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución en el que se generan actos (jurisdiccionales o administrativos) que tienen la característica de ser imperativos por tratarse de actos meramente realizables por una autoridad.

Los actos que realizan estos particulares auxiliares carecen de coercitividad y generan inseguridad jurídica en contra de los contribuyentes, no obstante si se violan sus garantías procede el juicio de amparo, tal como lo observamos en el subtítulo que antecede, por el simple hecho de que estos particulares se han autorizado como auxiliares de la Secretaría de Finanzas coadyuvantes, y ejercen actividades propias, aunque no en calidad de autoridad fiscal, sino como lo menciona la autorización referida, meramente como auxiliares.

3.1.5.1 Autorización a particulares (Gaceta Oficial del Distrito Federal).

En relación al subtítulo anterior se hace referencia a la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 2 de diciembre de 2008, que se publicó por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, mediante la resolución en la que se autorizó a Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., Luis Manuel Pérez de Acha, y Marín y

¹⁴⁷ Vargas Aguilar, Jorge, *Oficio: SF/2896/2009, Asunto: Se da contestación a la solicitud de información con folio No. 0106000218209*, México Distrito Federal, Secretaría de Finanzas, Tesorería del Distrito Federal, Subtesorería de Fiscalización, 10 de diciembre de 2009, pp. 1-2. www.infodf.org.mx. 13 de noviembre de 2012.

Asociados Asesoría Integral, S. C., como auxiliares de la Secretaría de Finanzas, para prestar los servicios de tesorería, en términos del artículo 345, fracción quinta, del entonces Código Financiero del Distrito Federal, hoy artículo 329, fracción cuarta del actual Código Fiscal del Distrito Federal, y con fundamento en los artículos 1º, 12, fracciones primera, cuarta y sexta, 87, 94, primer párrafo, 95 y 115, fracciones cuatro y doce, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1º, 2º, 7º, primer párrafo, 15, fracción ocho, 16 fracción cuatro, y 30, fracciones cuatro, ocho y nueve y veintiuno de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 19, 20, fracción primera, de la treinta y uno a la treinta y cinco y treinta y siete, párrafo primero, 59, 63, 124, 342, 343, 344, fracción segunda; 346, 347, párrafo segundo, 348, 349, 350, 352, 353, 403 y 624 al 667 del Código Financiero del Distrito Federal; 1º, 2º, 7º, fracción ocho, inciso b), 26, fracción diez y artículo 35, fracción once, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asimismo, en los considerandos se estableció, entre otros, que uno de los propósitos es promover, fomentar y estimular el cumplimiento de las obligaciones fiscales, que de conformidad con los artículos 6º 19, 343, 344, fracción segunda, y 345, fracción quinta del entonces Código Financiero del Distrito Federal, todos los ingresos serán recaudados por las autoridades fiscales o por las personas y oficinas que autorice la Secretaría de Finanzas, que para llevar a cabo con mayor eficacia y eficiencia la recaudación tributaria para el Distrito Federal, y otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, resultó conveniente autorizar a las personas morales como Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., Luis Manuel Pérez de Acha, y Marín y Asociados Asesoría Integral, S. C., como auxiliares de la Secretaría de Finanzas, para prestar los servicios de tesorería.

Estos servicios consisten para los autorizados, en fungir como auxiliares para llevar a cabo los servicios de tesorería a que se refería el artículo 343 del Código Financiero del Distrito Federal, hoy artículo 328, fracción 2, del actual Código Fiscal del Distrito Federal, específicamente el servicio de

*recaudación, a través de la coadyuvancia para la realización de todos aquellos actos necesarios para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, como personal habilitado, así como para ejercer cualquier acción tendiente al cobro de contribuciones y aprovechamientos en términos del Código Financiero del Distrito Federal, hoy Código Fiscal del Distrito Federal, incluyendo la asesoría para la defensa de los intereses de la hacienda pública local, en los asuntos que le sean asignados.*¹⁴⁸

Como observamos, a los particulares mencionados en el citado documento se les autorizó para hacer efectivo el servicio de recaudación, para la realización de los actos necesarios para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución como personal habilitado, y también se les autorizó para la defensa de los intereses de la hacienda pública local; de manera que la Secretaría de finanzas consideró que los particulares llevan con mayor eficiencia y eficacia la recaudación tributaria en el Distrito Federal y por lo tanto otorgan mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El procedimiento administrativo de ejecución, es un acto propio de las autoridades facultadas para ello, por lo que se debe realizar por autoridades competentes nombradas para este fin; ninguna seguridad jurídica otorgan los particulares que no tienen el carácter de autoridad y que no pueden ser garantes de la eficacia y observancia del orden jurídico que se les encomienda, y en ningún momento la legalidad y seguridad jurídica se ofrece a los contribuyentes que entregan el pago de sus contribuciones a estos particulares.

Por lo anterior, estos particulares llamados “auxiliares” (fracción quinta del artículo 345 del anterior Código Financiero del Distrito Federal, hoy fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal) carecen en todo sentido de poder de decisión, ejecución y potestad de imponer sus determinaciones,

¹⁴⁸ Delgado Carrillo, Mario M., *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Órgano de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Décima Séptima Época, 2 de diciembre de 2008, No. 475, pp.17-18. www.finanzas.df.gob.mx. 20 de octubre de 2013.

precisamente porque son “particulares auxiliares” y no autoridad, tal como lo dice la autorización de la gaceta referida al aclarar que en ningún momento dichos particulares serán considerados como personal de la Secretaría.

CAPÍTULO IV

CRÍTICA AL ARTÍCULO 329
FRACCIÓN IV DEL CÓDIGO FISCAL
DEL DISTRITO FEDERAL, ANTES
ARTÍCULO 345 FRACCIÓN V DEL
CÓDIGO FINANCIERO DEL
DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO IV

4. Crítica a los dispuesto por el artículo 329 fracción IV del Código Fiscal del Distrito Federal, antes artículo 345 fracción V del Código Financiero del Distrito Federal.

El contenido actual del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal ha sufrido modificaciones. En el Código Financiero del Distrito Federal (hasta antes del primero de enero de 2010), el contenido del actual artículo 329, ocupaba el lugar del artículo 345 del entonces Código Financiero del Distrito Federal. De la comparación a ambos artículos, se dependen las siguientes diferencias:

Artículo 345 del anterior Código Financiero del Distrito Federal de 2009	Artículo 329 del actual Código Fiscal del Distrito Federal de 2013
Son auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal: I. Las oficinas recaudadoras de la Secretaría; II. Las Unidades Administrativas de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal expresamente autorizadas por la	Son auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal: I. Las Unidades Administrativas de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal expresamente autorizadas por la Secretaria para prestar estos servicios; II. Las sociedades nacionales de crédito y

<p>Secretaría para prestar estos servicios;</p> <p>III. Las sociedades nacionales de crédito y las instituciones de crédito, autorizadas por la Secretaría;</p> <p>IV. La Unidades Administrativas de los Órganos locales de Gobierno, de la Comisión y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, Local y Federal, encargadas del manejo y administración de recursos presupuestales; y</p> <p>V. Las personas morales y físicas legalmente autorizadas, la autorización deberá de ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.</p> <p>La Secretaría conservará, en todo caso la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.</p>	<p>las instituciones de crédito, autorizadas por la Secretaría;</p> <p>III. La unidades administrativas de los Órganos de Gobierno y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, Local y Federal, encargadas del manejo y Administración de recursos presupuestales; y</p> <p>IV. Las personas morales y físicas legalmente autorizadas.</p> <p>Las autorizaciones otorgadas en términos del presente artículo deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en un plazo no mayor a 10 días hábiles.</p> <p>La Secretaría conservará, en todo caso la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.</p>
---	--

Las diferencias entre ambos artículos no implican sólo cuestiones gramaticales, por ejemplo, actualmente no existe la fracción primera del anterior artículo 345. Existe en la fracción cuarta del artículo 329 el plazo de días hábiles para que se publique en la Gaceta Oficial las autorizaciones que sean otorgadas, aunque está adición a la fracción cuarta es confusa, toda vez que no se establece el momento a partir del cuando deberán computarse los diez días, y tampoco especifica que sucederá de no hacerse la publicación dentro del plazo establecido, por lo que se está ante la presencia de una norma inacabada.

Ambos artículos mencionan como auxiliares de la Secretaría de Finanzas a las personas morales y físicas legalmente autorizadas, personas que son objeto de análisis imprescindible en el presente trabajo de tesis.

4.1 Análisis Jurídico del Artículo 329 fracción IV del Código Fiscal del Distrito Federal, antes artículo 345 fracción V del Código Financiero del Distrito Federal.

El actual Código Fiscal del Distrito Federal en su artículo 329 determina que son auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, además de las unidades administrativas de las dependencias de la administración pública del Distrito Federal, las sociedades nacionales de crédito o instituciones de crédito, las unidades administrativas de los órganos de gobierno, de las entidades de la administración pública paraestatal, local y federal; las personas morales y físicas legalmente autorizadas, que no son autoridades, sin embargo se les autoriza para realizar actividades propias de una autoridad fiscal, en calidad de “auxiliares”, tal como lo expresa el mencionado artículo.

Las distinciones que existen entre un auxiliar o auxiliar administrativo y una autoridad, son sustanciales. A continuación se estudian ambas figuras con el objeto de comprender cuáles son sus diferencias.

Auxiliar. Acorde con los diccionarios convencionales, auxiliar deviene de diversas designaciones y de manera genérica como verbo. “**Dar auxilio.** Auxilio, del latín *auxilium*. Ayuda, socorro, amparo. **Impartir el auxilio.** Prestar auxilio o socorro una jurisdicción o autoridad a otra. Como adjetivo. **Que auxilia.** Del latín *auxiliaris*. En los ministerios y otras dependencias del Estado, funcionario técnico o administrativo de categoría subalterna”.¹⁴⁹

¹⁴⁹ *Diccionario enciclopédico*, 2ª ed., Madrid, Espasa Calpe, S. A., 1992, t. III, p. 1322.

Administración. Es el “conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas, y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización mediante la provisión de medios necesarios para obtener resultados con la mayor eficacia posible.”¹⁵⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no define el concepto de “particular auxiliar fiscal”, así como tampoco lo hace el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que significa que la figura como tal no es habitual, por no decir que es inusual dentro de la administración pública fiscal federal, aunque no se omite mencionar que tampoco la define el mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Auxiliar administrativo. Se trata de una persona distinta de la autoridad administrativa, pero que ayuda a la autoridad en su misión de administrar y hacer que lo administrado funcione. No todas las personas distintas de la autoridad administrativa se pueden comprender bajo la denominación de auxiliares administrativos. Un auxiliar administrativo tiene encomendadas tareas o funciones de carácter técnico. “Dentro de los auxiliares en sentido amplio cabe distinguir dos categorías distintas: unos, los auxiliares, en sentido estricto y propio, que son los que prestan trabajos más o menos técnicos, y otros, los subalternos, que realizan servicios puramente materiales y casi mecánicos.”¹⁵¹

Los auxiliares administrativos no tienen poder de decisión, sino que sus decisiones están siempre sujetas a la voluntad de la autoridad a quien auxilian, es decir, es el poder de decisión la función principal que posee la autoridad y de la que carece un auxiliar.

¹⁵⁰ Carrasco Irriarte, Hugo, *Glosario de términos fiscales, aduaneros y presupuestales*, México, UNAM, Editores IURE, 2002, p. 7.

¹⁵¹ Mascarenas, Carlos E., *Nueva enciclopedia jurídica*, España, Editor Francisco Seix, 1989, t. III, p. 176.

Autoridad. El concepto de autoridad propicia una serie de dificultades. La definición semántica de la palabra autoridad trae consigo diferentes acepciones. “Del latín, *auctoritas*, *-atis*. Potestad, facultad. (...), persona revestida de algún poder, mando o magistratura. Crédito y fe que, por su mérito y fama, se da a una persona o cosa en determinada materia.”¹⁵²

Para el maestro Rafael Martínez Morales, la autoridad es “toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un organismo público. Individuos que mediante órganos estatales competentes están en posibilidad de tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas.”¹⁵³

Se trata de aquella persona que concierne a un organismo público, cuyas facultades implican el imponer y hacer ejecutar las decisiones del estado frente a los particulares o administrados. Es decir, de manera genérica, se puede considerar como autoridad al individuo que, mediante la potestad que le otorgan determinados órganos estatales competentes, puede tomar y ejecutar decisiones que afecten a los gobernados, y que además ordene que esas decisiones sean ejecutadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, había determinado que autoridad es todo funcionario de hecho o de derecho que pueda disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones. En este sentido lo expresa la siguiente tesis, que a la letra dice:

AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. *El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de*

¹⁵² *Diccionario enciclopédico, op. cit.*, nota 149, p. 1320.

¹⁵³ Carrasco Irriarte, Hugo, *Diccionarios temáticos, segunda serie, Derecho fiscal, primera parte*, 2ª ed., México, Oxford, 2002, Vol. 2, A-J, p.8.

*obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen, (...).*¹⁵⁴

Con el paso del tiempo y con los cambios en la sociedad, se expuso un concepto distinto, hablar de autoridad se trata de un órgano del Estado, sin destacar la peculiaridad del uso de la fuerza pública, pero con facultades de decisión y ejecución, y sobre todo, en el hecho de que incide en la esfera jurídica del gobernado.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis aislada 2ª. XXXVI/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, marzo de 1999, página 307, determinó lo subsecuente:

AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES. *La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone*

¹⁵⁴ Tesis XXX, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. IV, julio-diciembre de 1989, p. 125. <http://ius.scjn.gob.mx>. 06 de noviembre de 2013.

*su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado.*¹⁵⁵

De la tesis citada es la siguiente oración sobre la que se debe reflexionar: **“no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado”**. Lo que significa que es un órgano del Estado (no un auxiliar, no un particular, no un sujeto administrativo o un simple autorizado), el único que puede imponer dentro del marco de la legalidad su voluntad para hacer cumplir sus determinaciones fiscales frente a los contribuyentes.

Al respecto, son autoridades fiscales las que en ejercicio de la titularidad de la hacienda pública que tiene el Estado, están investidas de potestad frente a los gobernados y “realizan funciones de recaudación, comprobación determinación, administración y cobro de contribuciones y aprovechamientos, así como de cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al fisco, además de imponer sanciones al sujeto pasivo de la recaudación jurídico-tributaria.”¹⁵⁶

Es decir, son autoridades fiscales las personas que tienen la facultad de recaudar y administrar los ingresos fiscales del Estado por integrar parte de los órganos formalmente administrativos y que además deben procurar “revisar la situación de los contribuyentes, para cerciorarse si cumplen con las disposiciones legales respectivas y, llegado el caso, determinar créditos adicionales, imponer sanciones y en general emitir actos que pueden causar un agravio en materia fiscal...”¹⁵⁷

¹⁵⁵ Tesis 2a. XXXVI/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, marzo de 1999, p.307. <http://ius.scjn.gob.mx>. 30 de octubre de 2013.

¹⁵⁶ Carrasco Irriarte, Hugo, *op. cit.*, nota 153, p. 156.

¹⁵⁷ *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, t. I, p. 343.

La figura de la autoridad fiscal, implica que se trata de una persona que pertenece y que laboralmente actúa para un órgano del Estado, pero no solo eso, sino que es a través de ésta que el Estado mismo se manifiesta al revestirla de poder de mando o determinación, imponiendo como límite de sus actuaciones las garantías individuales consagradas en nuestra constitución.

Es necesario diferenciar a un auxiliar fiscal de una autoridad fiscal. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende en su artículo 3º que “trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”¹⁵⁸ Por su parte el artículo 12 de la mencionada ley, establece lo siguiente:

Artículo 12. *Los trabajadores prestan sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.*

Lo anterior significa que un particular autorizado como auxiliar fiscal no es autoridad, en virtud de que no cuenta con un nombramiento expedido por el Estado, y por consiguiente no debe actuar con el poder de mando o determinación que caracteriza a la autoridad.

“Está claro que no toda persona que presta un servicio al Estado adquiere por ello la calidad de trabajador de éste. Se excluyen de plano a las personas que le prestan servicios a través de un contrato privado o público”.¹⁵⁹ Se es autoridad o se es un particular auxiliar, no pueden ser los dos al mismo tiempo. En este sentido no es posible considerar a los auxiliares autorizados de la Tesorería del Distrito Federal como autoridades fiscales auxiliares, sino que estos particulares

¹⁵⁸ *Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado*, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, p. 3. www.diputados.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

¹⁵⁹ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota, 112, p. 220.

(personas morales o físicas), únicamente son considerados auxiliares administrativos, que son erróneamente facultados para recaudar contribuciones y más aún para realizar el procedimiento administrativo de ejecución, lo que es un inconveniente, tanto para la administración del Distrito Federal como para los contribuyentes, porque se está suprimiendo el principio de seguridad jurídica.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina en su artículo 31 que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a sus autoridades fiscales, les corresponde además de otras facultades, proyectar y calcular los ingresos de la federación del gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, estudiar y formular los proyectos de leyes, disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del gobierno del Distrito Federal, manejar la deuda pública de la federación y del gobierno del Distrito Federal, **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,** al igual que corresponde a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, menciona a las autoridades en quien el Secretario de Despacho de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se auxiliará para el desahogo de los asuntos de su competencia.

Por otra parte, no se omite mencionar que “existen en nuestro medio como autoridades fiscales, los organismos fiscales autónomos, los cuales son entes descentralizados con las facultades propias de las autoridades fiscales, a excepción de la de imponer sanciones, dentro de los cuales se ubican el IMSS y el INFONAVIT”.¹⁶⁰

¹⁶⁰ *Diccionario jurídico mexicano, op. cit., nota 157, p. 343.*

En materia pública, son además, no como autoridades sino como auxiliares de la administración pública fiscal, los bancos o instituciones de crédito que llegan a intervenir en la recaudación de contribuciones en materia federal, convirtiéndose en auxiliares con función de recaudación y control tributario que desarrollan una intermediación financiera. En el Distrito Federal algunos centros comerciales o tiendas de autoservicio recaudan de los particulares el pago de determinadas contribuciones para hacerlas llegar a las arcas del Estado.

La Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Inmuebles y los corredores públicos al actuar como auxiliares de la administración fiscal, respecto de las personas físicas o morales registradas ante la autoridad fiscal, por ejemplo, recaudan también determinadas contribuciones a favor del gobierno. En términos del artículo 20 fracción nueve, inciso a), de la Ley de Correduría Pública, los corredores reciben y conservan en depósito sumas de dinero, valores o documentos con motivo de los actos en que intervengan como fedatarios, cuando se trate de dinero o cheques destinados al pago de impuestos.

Por otra parte, en términos del artículo 45, fracción novena, inciso a), de la Ley del Notariado Publico para el Distrito Federal, el notario puede recibir y conservar en depósito el dinero o cheques destinados al pago de gasto, impuestos, contribuciones o derechos causados por las actas o escrituras, o relacionados con los objetos de dichos instrumentos y en los demás casos que las leyes así los permitan, por lo que también tiene la facultad y la obligación de hacer llegar al Estado determinadas contribuciones recaudadas por concepto de impuestos sobre adquisición de inmuebles, sobre la renta, por enajenación, adquisición, etc.

No se omite mencionar que también el agente aduanal que es autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene la responsabilidad directa de verificar que en cada operación se realice el pago de contribuciones de

comercio exterior, tal como lo establece artículo 81, fracción cuarta de la Ley Aduanal.

Está claro que los auxiliares antes mencionados, son meramente captadores-receptores o vigilantes de contribuciones, que hacen llegar las tributaciones que obtienen o vigilan a manos de la administración pública y por consiguiente al Estado, sin que ello implique el desarrollo de actividades que son propias de la autoridad fiscal, tales como manejar, administrar, ejecutar pagos, ministrar recursos financieros o custodiar fondos y valores, ya que no están facultadas para ello.

AUTORIDADES FISCALES FEDERALES	AUXILIARES EN MATERIA FISCAL FEDERAL	PARTICULARES AUXILIARES FISCALES, EN MATERIA FEDERAL
<p>Artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público • Subsecretaría de Ingresos • Subsecretaría de Egresos • Oficia Mayor • Procuraduría Fiscal de la Federación • Tesorería de la Federación • Unidades Administrativas Centrales • Unidades Administrativas Regionales, y • Órganos Desconcentrados 	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos o instituciones de Crédito. (Artículo 30 de la Ley de instituciones de crédito). • Comisión Nacional de Avalúos de bienes inmuebles. • Corredor público. • Notario público, y • Agente aduanal. 	<p>No existen en materia federal, particulares auxiliares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Tesorería de la Federación, con facultades para realizar actividades de manejo, administración, ejecución de pagos, ministración de recursos financieros o custodia de fondos y valores, ya que no están facultadas para ello.</p>

Competencia. Se debe conceptuar la facultad que posee una autoridad impositiva para conocer de determinado asunto, y es mediante la competencia. Partamos del hecho de que cualquier ente de Gobierno posee potestad para ejercer las facultades que le son encomendadas cuando se encuentra investido de competencia para ello.

La competencia “encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia, ae (competens, entis)*, relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia.”¹⁶¹

La competencia es una institución jurídica que debe encontrarse en la ley, que es el orden jurídico que justifica su existencia y alcances, motivo por el que, cuando una autoridad fiscal pretende ejercer facultades sin fundamento jurídico, evidentemente actualiza la hipótesis de ser un órgano incompetente. “La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo.”¹⁶²

Todo acto de autoridad en materia fiscal se debe encontrar suscrito por un funcionario público debidamente autorizado, es decir, **solo la autoridad que se encuentre debidamente facultada para emitir un acto administrativo, puede realizarlo con efectos jurídicos plenos**, por tener competencia para ello. La competencia “...en el sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar acabo determinadas funciones o actos jurídicos.”¹⁶³ Un particular auxiliar no posee competencia para realizar el procedimiento administrativo de ejecución.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 639.

¹⁶² Delgadillo Gutiérrez, Luis, *Elementos de derecho administrativo, primer curso*, México, Limusa, S. A. de C. V., Grupo Noriega-Editores, 1998, p. 79.

¹⁶³ *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, nota 157, p. 639.

Delegación de Facultades. Es necesario precisar qué se entiende en nuestro derecho positivo por delegación de facultades. Al respecto, el diccionario jurídico mexicano define que: “Es el acto jurídico, general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órgano.”¹⁶⁴ Ciertamente, se trata de la transmisión de poderes de parte de un órgano de la administración pública a otro órgano de igual o menor jerarquía, **nunca de un órgano a un particular que no es autoridad y no debe considerarse como tal.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece la delegación de facultades al autorizar en su artículo 16 la delegación administrativa.

Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mayor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta ley, cualesquiera de sus facultades; excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo anterior estipula que autoridades pueden delegar facultades, se trata de los titulares de las secretarías de Estado y los departamentos

¹⁶⁴ *Ibidem.*, p. 107.

administrativos; a su vez, dicho artículo indica que se otorga la delegación de facultades a favor de funcionarios subalternos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina lo siguiente:

Artículo 14. *Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asunto 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.*

...

Delegación de competencia. Está consiste en la transmisión del ejercicio de facultades que un órgano hace a favor de otro, en forma total o parcial. Se advierte que la naturaleza jurídica de la delegación de facultades implica un ejercicio de transferencia, es decir, existe la transmisión de un derecho por parte de un ente público, generalmente jerárquicamente superior, a otro que recibe esa potestad transmitida. En materia fiscal la delegación de facultades se presenta reiteradamente, lo cual no significa que siempre su realización se encuentra apegada a derecho.

Requisitos de la delegación de facultades. Para que la delegación de facultades sea procedente deberán de cumplirse ciertos requerimientos.

Primero, que la delegación esté prevista por la ley; segundo, que el órgano delegante esté autorizado para transmitir parte de sus poderes; tercero, que el órgano delegado pueda legalmente recibir esos poderes, y cuarto, que los poderes transmitidos puedan ser materia de la delegación. La falta

*de una de estas condiciones hace nula de pleno derecho la delegación, en razón de que la competencia es siempre una cuestión de orden público.*¹⁶⁵

Por lo anterior se determina que **no es suficiente que se den razones para justificar la eficiente y eficaz administración para otorgar una delegación de facultades**, si ésta no se prevé en la ley y se otorga mediante un decreto o acuerdo general administrativo o de un acto administrativo concertó. Lo que significa que la autorización realizada en su momento a favor de los particulares, Marín y Asociados Asesoría integral, S. C., Luis Manuel Pérez de Acha y Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., como auxiliares de la Tesorería, de la Secretaría de finanzas del Distrito Federal, no justifica la delegación de determinadas facultades.

A propósito, la autorización otorgada a Luis Manuel Pérez de Acha en el último párrafo de su considerando menciona: ***“Que para llevar con mayor eficacia y eficiencia la recaudación tributaria para el Distrito Federal y otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, resulta conveniente autorizar a la persona física...”***¹⁶⁶

La transmisión de facultades propias de la Secretaría de Finanzas en razón de buscar una mayor eficacia, no justifica la falta de disposición expresa en la ley. En este orden de ideas es indispensable transcribir el siguiente precedente jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

DELEGACIÓN DE FACULTADES. *Nuestro régimen jurídico ha consagrado la delegación de facultades como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, y que persigue como propósito facilitar los fines de aquél y cuya justificación y alcance se hallan en la ley*

¹⁶⁵ *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, nota 157, p. 1017.

¹⁶⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Décima Séptima Época, 2 de diciembre de 2008, No. 475. www.consejeria.df.gob.mx. 14 de noviembre de 2012.

*orgánica, puesto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y el delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una la que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación.*¹⁶⁷

Para que un acto de delegación de facultades sea legal, es indispensable que exista el fundamento jurídico que de potestad al delegante para realizar la transmisión de facultades, así como el fundamento jurídico que lo defina como el titular de la competencia que se cede, complementariamente, el delegado o receptor de la competencia transmitida debe de contar con el fundamento legal que lo autorice a recibir la potestad de que se trata.

La jurisprudencia invocada es muy clara, no existe duda de que los documentos o actos que se combatan por incumplimiento de alguno de los requisitos en la delegación de facultades, seguramente serán nulos. Deberá cumplirse con los requerimientos mínimos para que se considere jurídica la delegación de facultades, en el entendido de que todo acto de autoridad que no reúna estos requisitos, resultará contrario a derecho y será susceptible de anulación.

Es preciso no confundir la delegación de facultades con la suplencia por ausencia, en virtud de la cual se sustituye la ausencia de un funcionario por otro. Al respecto, es válido indicar que ambas figuras son diferenciadas en virtud de los efectos que producen, los cuales han sido reconocidos en los términos a que se refiere la siguiente tesis jurisprudencial del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito.

¹⁶⁷ Tesis VI. 2º. J/146, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. VIII, septiembre de 1991, página 69. <http://ius.scjn.gob.mx>. 19 de septiembre 2013.

DELEGACIÓN DE FACULTADES Y SUPLENCIA POR AUSENCIA.

DISTINCIÓN. Existe diferencia entre la delegación de facultades y la firma por ausencia, ya que mientras a través de la primera se transmiten las facultades de los titulares de las dependencias a favor de quienes las delegan, facultades que son propias del delegante, de conformidad con las disposiciones de las leyes orgánicas de las propias dependencias, la delegación requiere de la satisfacción de diferentes circunstancias para ser legal, como son: a) que el delegante este autorizado por la ley para llevarla a cabo, b) que no se trate de facultades exclusivas y c) que el acuerdo delegatorio se publique en los diarios oficiales. Cuando se está en este supuesto el servidor público que adquiere las facultades en virtud de ese acto jurídico puede ejercerlas de acuerdo con su criterio y será directamente responsable del acto de sus consecuencias. Ahora, por lo que respecta a la suplencia por ausencia, el funcionario suplente, en caso de ausencia del titular de las facultades legales, no sustituye en su voluntad o responsabilidad y es al sustituto a quien jurídicamente se le puede imputar la responsabilidad de los actos, porque es el autor de los que lleguen a emitirse y sólo en un afán de colaboración y coordinación administrativa que permita el necesario ejercicio de la función pública de manera ininterrumpida se justifica la labor de la suplencia, que se reduce a un apoyo instrumental que perfecciona y complementa el desarrollo de un acto emanado del suplido; así la miscelánea fiscal emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe atribuirse a su titular, ya que el subsecretario se limita a suscribir dicha resolución, pero esto no significa de modo alguno, que el subsecretario sea el creador intelectual y responsable de las reglas que forman la miscelánea fiscal. Por lo tanto, se reitera, para que opere la delegación de facultades es necesario un acuerdo del delegante en donde especifique las facultades que serán objeto de las mismas, acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, en tanto que la suplencia por ausencia es una figura que la ley contempla, pero que deja al reglamento interior de cada secretaría determinar los casos en que operará y no necesita cumplir con la formalidad de la delegación, sino que basta mencionar que con ese

*carácter se está actuando y, desde luego, funde legalmente su actuación a través del precepto que lo faculte.*¹⁶⁸

Por otra parte, la defensa fiscal en contra de actos de autoridad que se emiten bajo el esquema de delegación de facultades radica en el sostener que tales actuaciones no se encuentran exentas del control de legalidad, en este sentido es necesario que cumplan acuciosamente los extremos que jurisprudencialmente dan lugar a que se decrete la nulidad de la actuación de que se trate, toda vez que se estará en presencia de un acto de autoridad emitido por un órgano o persona que resulta ser objeto de posible incompetencia.

Observemos que en la delegación de facultades, el sujeto delegado resulta responsable del proceder que realiza en nombre del delegante, en contraste con la suplencia por ausencia, supuesto en que el suplente no es del todo responsable de la actuación total que efectúa a nombre del suplido, el suplente no sustituye la voluntad o responsabilidad del suplido. La realidad es que en ambos casos el acto administrativo de que se trate causa un efecto jurídico y, generalmente tal consecuencia da lugar a que se afecte la esfera jurídica del gobernado y en el caso que nos ocupa del contribuyente.

En el contexto anterior es que debe responsabilizarse en ambos casos al ejecutor material del acto, mismo que en su calidad de autoridad delegada o suplente aunque de manera temporal, han de ajustar su actuación a derecho y no eximirse para reputar los efectos de un proceder injusto a una persona que invariablemente e innegablemente no externó objetivamente su voluntad, es decir, el delegante o el suplido. Pero que sucede cuando el ejecutor material del acto no es una autoridad sino un particular que en su calidad de auxiliar autorizado actúa fuera del campo del derecho realizando actividades propias del estado y que está respaldado por una autorización que no cumple con el principio de seguridad

¹⁶⁸ Tesis I. 4o.A.304 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, página 521. <http://ius.scjn.gob.mx>. 23 de octubre de 2013.

jurídica. En este caso estamos ante un grave error de delegación de facultades, si así le podemos llamar a esta figura. Aunque quizá lo correcto sea decir suplencia de la autoridad fiscal, porque el suplente (auxiliar fiscal), en ausencia del titular de las facultades legales, no está sustituyendo la voluntad o responsabilidad de la propia autoridad, y es a ésta a quien jurídicamente se le puede imputar la responsabilidad de los actos, porque es a quien se está sustituyendo en la realización de los actos que se emiten.

Facultades no delegables. “La delegación de facultades, siempre será parcial; ninguna autoridad podrá delegar el ejercicio total de sus atribuciones. Esto último de hacerse llevaría a pensar en una real sustitución de órganos.”¹⁶⁹

En materia federal el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina que los titulares de las Secretarías de Estado no podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de la misma ley, las facultades que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por esos titulares.

Por su parte, el artículo 6º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lista entre otras, a las facultades que no podrá delegar el secretario de hacienda.

Artículo 6. *El Secretario de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes facultades no delegables:*

...

VIII. Designar a los representantes de la Secretaría ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, órganos administrativos desconcentrados y demás órganos colegiados en los que la secretaria tenga participación;

...

¹⁶⁹ *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, nota 157, p. 1017.

*XXI. **Otorgar y revocar autorizaciones** para la construcción, organización, operación y funcionamiento, según sea el caso de instituciones de banca múltiple, las casas de bolsa, de instituciones de seguros, instituciones de fianzas, de organizaciones auxiliares de crédito, de sociedades mutualistas de seguros, de consorcios de instituciones de seguros y de fianzas, de casas de cambio, de bolsas de futuros y opciones de cámaras de compensación, así como de las filiales de instituciones financieras del exterior que puedan constituir bajo la ley aplicable y de los demás participantes del mercado de valores, futuros y opciones cuando las leyes u otros ordenamientos jurídicos otorguen dicha facultad a la Secretaría;*

...

*XXIX. Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este Reglamento a la Secretaría, a las Subsecretarías a la Oficialía Mayor, a la Procuraduría Fiscal de la Federación y a la Tesorería de la Federación, **delegar sus facultades en los servidores públicos de la Secretaría**, así como aprobar la ubicación de sus oficinas en el extranjero y designar a los funcionarios adscritos a éstas y, en el caso de las unidades administrativas regionales, señalar el número, la sede, la fecha de iniciación de actividades y su suscripción territorial;*

*XXX. **Autorizar por escrito a servidores públicos subalternos para que realicen actos o suscriban documentos específicos, siempre y cuando no formen parte del ejercicio de sus facultades indelegables.** Dichas autorizaciones deberán ser registradas ante la Procuraduría Fiscal de la Federación.*

...

El artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lista las facultades del tesorero de la Federación.

Artículo 11. *Compete al Tesorero de la Federación:*

...

*VIII. **Coordinar la recaudación, recepción, custodia y concentración de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la***

Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el banco de México, o en institución de crédito autorizada por la Tesorería de la Federación;

...

XXXVIII. Ejercer las atribuciones contenidas en el artículo 7º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 42 del Código Fiscal de la Federación determina que las autoridades fiscales podrán, con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar las omisiones o probar delitos fiscales, realizar las facultades de cobro y comprobación que les hayan sido otorgadas en la medida de su competencia.

FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	FACULTADES DE COMPROBACION DE LAS AUTORIDADES FISCALES	FACULTADES NO DELEGABLES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO	FACULTADES DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN
<p>Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</p> <p>Artículo 7º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Artículo 42 del Código Fiscal de la federación, fracciones de la I a la VIII.</p>	<p>Artículo 6º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.</p>

En el Distrito Federal al igual que en materia federal, las autoridades fiscales tienen facultades que les son inherentes a la obtención, manejo y aplicación de los recursos necesarios, en vía de la consecución de sus fines.

El artículo 122, apartado C, Base primera, fracción cinco, inciso b, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, determina que la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tendrá las facultades de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al respecto el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determina lo siguiente:

Artículo 42. *La asamblea legislativa tiene facultades para:*

...

Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Asimismo, el Estatuto de Gobierno establece en su artículo 95 que todo lo relacionado con los ingresos del Distrito Federal estará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal.

Artículo 95. *La recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones y demás ingresos a que se refiere el artículo anterior, **quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal** en los términos que determine la Ley.*

Las facultades fiscales, deberán ser ejecutadas por las autoridades especialmente creadas para cumplir con ese fin y que solo mediante mandato o precepto jurídico previo podrán delegar a autoridades subalternas o inferiores capaces de cumplir dentro del marco de la legalidad con esta tarea.

Acorde con lo anterior, no se omite mencionar que el titular de la administración pública del Distrito Federal tiene las facultades relativas a la administración del propio distrito, no obstante para el debido cumplimiento de estas, está facultado para delegarlas a los servidores públicos subalternos, tal

como lo establece el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 5. *El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; a él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.*

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante Reglamento, Decreto o Acuerdo, los Órganos Desconcentrados, Institutos, Consejos, Comisiones, Comités y demás órganos de apoyo al Desarrollo de las Actividades de la Administración Pública del Distrito Federal.

El titular de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal por su parte, tienen las facultades a que se refiere el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tales como acordar y someter a aprobación del Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados, planear, programar, organizar coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, y demás facultades que le son otorgadas.

Artículo 16. *Los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tendrán las siguientes atribuciones generales:*

*IV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como **celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia**, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción.*

El ejercicio de determinadas funciones o facultades a cargo del titular de la Secretaría de Finanzas, de las unidades administrativas u órganos desconcentrados de la misma, podrán ser delegadas cuando las disposiciones jurídicas aplicables lo permitan, al respecto nos habla el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en sus siguientes artículos 15 y 26.

***Artículo 15.** Los titulares de las dependencias, de las Unidades Administrativas, de los órganos político-administrativos y de los órganos desconcentrados **pueden encomendar el ejercicio de sus funciones a servidores públicos de nivel jerárquico inferior adscritos a ellos, mediante acuerdo del Jefe de Gobierno, que se publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin que pierdan por ello la facultad de su ejercicio directo** cuando lo juzguen necesario.*

*La representación legal ante autoridades judiciales y administrativas que se otorgue a personal de confianza, de base o **prestadores de servicios profesionales, se hará en términos de los que señalen las disposiciones jurídicas que sean aplicables, pudiendo revocarse en cualquier momento dicha representación.***

...

***Artículo 26.** Corresponden a los titulares de las Secretarías, además de las atribuciones que expresamente les confiere la Ley, las siguientes:*

Elaborar y expedir su Manual Administrativo estableciendo las facultades de sus Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, las cuales se entenderán delegadas;

*Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno, **la delegación de atribuciones distintas a las delegadas a través del Reglamento y el Manual Administrativo correspondiente**, en servicios públicos subalternos;*

...

Las demás que les señalen las disposiciones jurídicas y administrativas o el Jefe de Gobierno.

Derivado de los preceptos jurídicos antes citados, a continuación analizaremos si la facultad económico-coactiva puede ser delegada por el titular de la Tesorería del Distrito Federal a particulares, por lo que se expone la siguiente interrogante: ¿Las personas morales o físicas auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal, realmente pueden ser autorizadas para realizar el procedimiento administrativo de ejecución?

No existe fundamento jurídico que determine la facultad expresa del titular de la Secretaría de Finanzas o del Titular de la Tesorería del Distrito Federal para delegar en favor de particulares la función de ejercer la facultad económico-coactiva, para prestar los servicios de concentración, manejo, administración y custodia de fondos y valores de la propiedad al cuidado del Distrito Federal, así como la ejecución de pagos y la ministración de recursos financieros a través del procedimiento administrativo de ejecución, facultades que son propias de la autoridad fiscal.

A continuación veremos cómo derivado de una mala interpretación de la fracción once del artículo 35 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal se permite erróneamente junto con lo dispuesto en la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal, que los particulares, personas morales y físicas auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal ejerzan las actividades concernientes a la facultad económico-coactiva a que se refiere la fracción trece, del mismo reglamento interior.

Artículo 35. Corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal:

XI. Expedir las constancias o credenciales del personal que se autorice para llevar a cabo las visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones o verificaciones, avalúos, liquidaciones de créditos fiscales, citatorios, notificaciones y todos los actos inherentes al procedimiento administrativo de ejecución, así como autorizar a las personas físicas y morales, como auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal;

...

Observamos que esta fracción claramente menciona en su primera parte que, el titular de la Tesorería tiene la facultad de expedir constancias o credenciales **del personal que se autorice**, tal como lo describe, para realizar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones o verificaciones, avalúos, liquidaciones de créditos fiscales, citatorios, notificaciones y todos los actos inherentes al procedimiento administrativo de ejecución, pero **esto no significa que cualquier persona que autorice el titular puede realizar dichas actividades, porque la fracción nunca menciona que la palabra personal se refiere un particular que será llamado “auxiliar”, sino implícitamente se refiere y debe entenderse como a aquella persona que ya pertenece al personal de la propia Tesorería.**

Subsecuentemente la citada fracción describe en su última parte, **“así como autorizar a las personas físicas y morales, como auxiliares de la**

Tesorería del Distrito Federal.” Esta última parte de la fracción que analizamos, no menciona nunca que esos auxiliares personas físicas y morales también deban realizar el procedimiento administrativo de ejecución, puesto que menciona que además del personal autorizado en la primera parte, el titular de la tesorería podrá, autorizar a las personas físicas y morales, como auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal, claramente lo menciona, “auxiliares”, y jamás describe expresamente en la última parte que estas personas físicas o morales, realicen el procedimiento administrativo de ejecución, por formar parte del personal de la propia Tesorería.

Ahora bien, analicemos lo que describe la fracción trece del artículo 35 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Artículo 35. *Corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal:*

...

XIII Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal y los de carácter Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

...

De manera expresa, está fracción viene a aclarar lo descrito en la fracción once del mismo artículo. El Titular de la Tesorería del Distrito Federal y no los particulares autorizados como auxiliares, es a quien le corresponde ejercer la facultad económico-coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Por otra parte, el Código Fiscal del Distrito Federal, determina que son autoridades fiscales las descritas en su artículo 7º, que menciona lo siguiente:

Artículo 7. *Para los efectos de este Código y demás leyes vigentes son autoridades fiscales, las siguientes:*

- I. La jefatura de Gobierno del Distrito Federal;*
- II. La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal;*
- III. La Tesorería del Distrito Federal;*
- IV. La procuraduría Fiscal;*
- V. La Unidad de inteligencia Financiera;*
- VI. La dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo 6 del código fiscal del Distrito Federal; y*
- VII. El sistema de Aguas de la Ciudad de México.*

Para el ejercicio de sus facultades, las autoridades fiscales tendrán competencia en todo el territorio del Distrito Federal.

Por su parte el artículo 6º del Código Fiscal del Distrito Federal establece que, **corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal**, la ejecución de la Ley de Ingresos mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en el código fiscal, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.

En el caso particular, la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal, menciona que son auxiliares de la Secretaría de Finanzas, las personas morales y físicas legalmente autorizadas.

Persona. “...la locución latina “persona” deriva de “personare”, “reverberar” En todo caso, entre los latinos el significado originario de “persona” fue el de “máscara” (*larva histrionalis*) (Duff, Ferrara, Nass).”¹⁷⁰

Su origen etimológico viene de *persona-ae*, que era aquella máscara (*personare*, es decir, para hacerse oír) que levaban los actores en la antigüedad y que ocultaba su rostro al tiempo que hacía sonar su voz. Es decir se hacía referencia a la careta que utilizaban los actores griegos y después los romanos, en sus representaciones de teatro.

Persona física. Es cualquier ser humano. “Persona física es un individuo con capacidad para contraer obligaciones y ejercer derechos; pueden prestar servicios, realizar actividades comerciales, arrendar bienes inmuebles y trabajar por salarios”¹⁷¹ No omitimos mencionar que el artículo 22 del Código Civil Federal se refiere a que la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte.

Persona moral. Las personas morales pueden ser públicas, privadas o sociales, depende de la rama de derecho a que pertenezcan. De derecho público (la nación, estados, municipios, corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, etc.), de derecho privado (sociedades civiles, asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y beneficencia, sociedades mercantiles, sociedades anónimas, sociedades micro industriales, etc.), De derecho social (sociedades de producción rural, sociedades de solidaridad social, asociaciones de interés colectivo, sindicatos, etc.).

¹⁷⁰ *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, t. P-Z., p. 2845.

¹⁷¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de administración tributaria, *Principiantes fiscales-Personas físicas y morales*, México, 2010, p. 1. www.sat.gob.mx. 11 de septiembre de 2013.

Las personas morales contraen obligaciones, gozan de derechos y pueden estar formadas por personas físicas u otras personas morales. “Persona moral es una agrupación de personas que se unen con un fin determinado.”¹⁷² Se trata de una organización de personas que se congregan para conseguir un fin lícito.

El Código Civil Federal establece en su artículo 25 como personas morales a la Nación, los Estados, los Municipios, corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; las sociedades civiles y mercantiles; los sindicatos, las asociaciones profesionales, etc.

PERSONAS FÍSICAS	PERSONAS MORALES
<ul style="list-style-type: none"> • Tienen personalidad jurídica propia. • Tienen patrimonio. • Tienen un domicilio (artículo 30 del Código Civil Federal). • Las personas físicas ejercen derechos y contraen obligaciones. • Gozan de derechos desde su nacimiento hasta su muerte y solo pueden contraer obligaciones después de haber alcanzado la mayoría de edad. (artículos 23 y 24 del Código Civil Federal). • Se individualizan por su nombre. • Tiene un estado civil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 26, 27, 28 y 33 del Código Civil Federal. • Tienen personalidad jurídica propia. • Tienen patrimonio, • Tienen un domicilio (artículo 33 Código Civil Federal). • Las personas morales ejercen derechos y contraen obligaciones. • Su capacidad está limitada a las actividades necesarias según el fin para el que fueron creadas. • Se distinguen por una denominación. (puede hacer referencia a la actividad que desarrolla la propia sociedad o ser un nombre inventado), o razón social (incluye en todo o en parte los nombres propios de los socios). • No tienen estado civil.

¹⁷² *Idem.*

Es evidente que por sus características, las personas físicas o morales no se consideran autoridades, sin embargo al concederles facultades y en la materia que nos compete, facultades económico-coactivas mediante una **autorización** ilegal pareciera que se pretende sean consideradas como una autoridad.

Autorización. “Instrumento en que se confiere poder para algún acto. Consentimiento expreso o tácito, que se otorga a cualquier persona dependiente de otra, o que se haya en la imposibilidad de gestionar en nombre propio o ajeno, con el objeto de que realice lo prohibido o imposible sin tal requisito.”¹⁷³

La palabra autorizar, significa que se confiere a través de una aprobación escrita una o varias facultades, licencias o permisos con el fin de habilitar expresa o tácitamente a una persona o representante para realizar, omitir, ejecutar o dar validez a ciertas cosas o actos administrativos. Se autoriza a un particular para que auxilie o ayude a otra persona o autoridad en el ejercicio de un cargo.

Al autorizarse erróneamente como auxiliares de la Tesorería a particulares (personas físicas o morales), en términos del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal y en términos del artículo 35 fracción once del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, acorde con el artículo 328 del mismo Código Fiscal del Distrito Federal, se está facultando a estos particulares como si fueran autoridades fiscales para realizar el procedimiento administrativo de ejecución.

Artículo 328. *Los servicios de tesorería a que se refiere el Capítulo I del Código Fiscal Federal, serán prestados por:*

I. La Secretaría y las distintas Unidades Administrativas que la integran; y,

¹⁷³ Guiza Alday, Francisco Javier, *Diccionario de legislación y jurisprudencia concordado*, Orlando cárdenas-editor, S. A. DE C. V., México, 1996, p. 79.

II. Los auxiliares a que se refiere el artículo 329.

Para prestar los servicios de tesorería a que se refiere el artículo 327 del mismo código, se está facultando a esos particulares para realizar las actividades relacionadas con las materias de recaudación, concentración, manejo, administración, y custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como la ejecución de los pagos, la ministración de recursos financieros y demás funciones y servicios que realice la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, pero no solo eso, sino que claramente se les está facultando para realizar el procedimiento administrativo de ejecución.

No obstante, que como hemos visto el Código Fiscal de Distrito Federal en su artículo 7º menciona que para efectos del mismo código y demás leyes vigentes, son autoridades fiscales, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas, la Tesorería, la Procuraduría Fiscal, la Unidad de Inteligencia Financiera, la dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que tengan competencia para ejecutar de la Ley de Ingresos, y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Por lo anterior, al no estar en la lista mencionada los particulares auxiliares que son autorizados en términos de la fracción sexta del artículo 329 del código fiscal del Distrito Federal, significa que no son autoridad y por consiguiente no deben realizar el procedimiento administrativo de ejecución o cualquier otro acto que signifique ejercer la facultad económico coactiva.

AUTORIDADES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL	AUTORIDADES AUXILIARES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL	SUJETOS PARTICULARES, PERSONAS FÍSICAS O MORALES AUXILIARES DE LA TESORERÍA DE LA SECRETARÍA FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL
<i>Artículo 7 del Código Fiscal del Distrito Federal.</i>	<i>Artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal.</i>	<u>PERSONAS MORALES:</u> <i>Artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal.</i>

<ul style="list-style-type: none"> • Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; • La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal; • La Tesorería del Distrito Federal; • La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal; • La Unidad de Inteligencia Financiera del Distrito Federal; • La dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo 6º del Código Fiscal del Distrito Federal. • El Sistema de Aguas de la Ciudad de México. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fracción I. Unidades administrativas de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal expresamente autorizadas por la Secretaría de finanzas. • Fracción III. Unidades administrativas de los Órganos de Gobierno y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, Local y Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fracción II. Las sociedades nacionales de crédito y las instituciones de crédito, autorizadas por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. • Fracción IV. Las personas morales (...) legalmente autorizadas. <p><i>Gaceta Oficial del Distrito Federal del 2 de diciembre de 2008.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Marín y Asociados Asesoría Integral, S. C., como auxiliar de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para prestar los servicios de Tesorería. • Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., como auxiliar de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para prestar los servicios de Tesorería. <p><u>PERSONAS FÍSICAS:</u> <i>Artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fracción IV. Las personas físicas (...) legalmente autorizadas. <p><i>Gaceta Oficial del Distrito Federal del 2 de diciembre de 2008.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Luis Manuel Pérez de Acha, como auxiliar de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para prestar los servicios de Tesorería.
---	---	---

A continuación, las facultades o atribuciones que en la actualidad y en términos del artículo 329, fracción cuarta del Código Financiero del Distrito Federal, se han desempeñado en materia fiscal dentro del Distrito Federal.

<p style="text-align: center;">FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL</p>	<p style="text-align: center;">FACULTADES DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL</p>	<p style="text-align: center;">ATRIBUCIONES DE LOS PARTICULARES AUXILIARES DE LA TESORERÍA DE LA SECRETARÍA FINANZAS DEL DISTRITO FEDERAL</p>
<p><i>Artículo 6º del Código Fiscal del Distrito Federal.</i></p> <p>Ejecutar la ley de ingresos mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.</p>	<p><i>Artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal.</i></p> <p><i>Fracción I. Prestar los servicios de Tesorería,</i> <i>Fracción III. Encargadas del manejo y administración de recursos presupuestales.</i></p>	<p><i>Artículo 327 del Código Fiscal del Distrito Federal.</i></p> <p>Prestar servicios de Tesorería, de recaudación, concentración, manejo, administración, y custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como la ejecución de los pagos, la ministración de recursos financieros y demás funciones y servicios que realice la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.</p> <p>Gaceta Oficial del Distrito Federal del 02 de diciembre de 2008.</p> <p>Fungir como auxiliares de la Secretaría de Finanzas, específicamente para el servicio de recaudación a través de la coadyuvancia para ejercer todos aquellos actos necesarios para el procedimiento administrativo de ejecución como persona habilitada, así como para ejercer cualquier acción tendiente al cobro de las</p>

		contribuciones y aprovechamientos, incluyendo la asesoría para la defensa de los intereses de la Hacienda Pública Local.
--	--	--

El anterior Código Financiero del Distrito Federal, en su artículo 345, fracción quinta, determinaba, lo siguiente.

Artículo 345. *Son auxiliares de la Secretaría:*

...

V. Las personas morales y físicas legalmente autorizadas. *La autorización deberá ser de ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

La secretaría conservará, en todo caso, la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.

El actual Código Fiscal del Distrito Federal, en la fracción cuarta, de su artículo 329, menciona lo siguiente:

Artículo 329. *Son auxiliares de la Secretaría:*

...

IV. Las personas morales y físicas legalmente autorizadas. *La autorización deberá ser de ser publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en un plazo no mayor de 10 días.*

La secretaría conservará, en todo caso, la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.

Como se ha expuesto, el 02 diciembre de 2008 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la autorización realizada a una persona física y dos personas molares, Luis Manuel Pérez de Acha, Marín y Asociados Asesoría

integral, S. C., y Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., como auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para realizar servicios de tesorería.

Derivado de ésta autorización el 30 de noviembre de 2009, se solicitó a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, a través de la solicitud número 0106000218209, dirigida a la Oficina de Transparencia del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, información acerca de cuántos, cuáles y que asuntos les fueron asignados y que servicios de tesorería eran prestados en su momento por estos particulares en su carácter de auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para realizar los servicios de Tesorería a que se refería el entonces artículo 345 fracción quinta, del antes Código Financiero del Distrito Federal, hoy fracción cuarta del artículo 329 del actual Código Fiscal del Distrito Federal, y en específico obtener información sobre el servicio de recaudación y los actos relacionados con la realización del procedimiento administrativo de ejecución.

Al respecto, la Secretaría de Finanzas a través de la Subtesorería de Fiscalización, y mediante el oficio SF/2896/2009, de fecha 10 de diciembre de 2009, informó lo siguiente:

...

Esta Unidad Administrativa a mi cargo únicamente es competente para conocer sobre gestiones del C. Luis Manuel Pérez de Acha, quien, con fundamento en la "RESOLUCIÓN POR LA QUE SE AUTORIZA A LUIS MANUEL PEREZ DE ACHA, COMO AUXILIAR DE LA SECRETARIA DE FINANZAS, PARA PRESTAR LOS SERVICIOS DE TESORERÍA QUE SE INDICAN", publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 2 de diciembre de 2008, ha recibido un totalidad de 37, 834 asuntos.

De dicho universo, los asuntos y los servicios de Tesorería son los siguientes:

- 32, 834 Cartas Invitación por impuesto predial.
- 4, 150 Requerimientos por impuesto predial.
- 203 Requerimientos por impuesto sobre tenencia o Uso de Vehículos.
- 22 Inicios de Procedimiento Administrativo de ejecución.¹⁷⁴

A propósito de la respuesta anterior y toda vez que la Subtesorería de Fiscalización informó que existieron 22 inicios de procedimiento administrativo de ejecución por parte del particular Luis Manuel Pérez de Acha; el 14 de agosto de 2013, mediante la solicitud de folio número 010600139513, solicitamos a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal a través de la Oficina de Transparencia del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la siguiente información acerca de cómo se realizó el procedimiento administrativo de ejecución de por lo menos 5 de los 22 inicios de procedimiento a que se refirió.

...“proporcionar la información acerca de cómo se realizaron en la práctica y de manera formal, los 22 inicios de procedimiento administrativo de ejecución, o por lo menos 5 de ellos, es decir; solicito saber las actividades propiamente realizadas por el C. Luis Manuel Pérez de Hacha, como auxiliar de la Secretaria de Finanzas para prestar los servicios de tesorería y por consiguiente saber cómo fueron (explícitamente), sus intervenciones en las etapas del procedimiento administrativo de ejecución realizado a que se refiere la anterior respuesta emitida por la Secretaría de Finanzas a través de la Subtesorería de Fiscalización, y mediante el oficio SF/2896/2009, de fecha 10 de diciembre de 2009.

Asimismo, y en términos de la autorización al C. Luis Manuel Pérez de Acha, como auxiliar de la Secretaria de Finanzas para prestar los servicios de tesorería del 2 de diciembre de 2008, se formulan las siguientes interrogantes, con el ruego de que me sea proporcionada la información idónea por la autoridad competente.

¹⁷⁴ Vargas Aguilar, Jorge, *op. cit.* nota 147, p. 2.

1. *Actualmente sigue prestando los servicios de tesorería, y realizando actividades como auxiliar de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.*
2. *En que etapas del Procedimiento Administrativo de ejecución intervine o intervino el autorizado C. Luis Manuel Pérez de Acha.*
3. *El particular autorizado, C. Luis Manuel Pérez de Acha aseguró o asegura bienes, propiedades o posesiones de los contribuyentes.*
4. *Sobre los contribuyentes, respecto de quienes realiza o realizaba actividades como auxiliar de la Tesorería del Distrito Federal, como se identifica o identificó en la realización de las actividades de servicio de tesorería en el que intervino o interviene frente a esos contribuyentes.*
5. *Que servicios de tesorería, de los descritos en el artículo 343 del código financiero del Distrito Federal no está realizando o no realizó el C. Luis Manuel Pérez de Acha.*

Mediante oficio número SF/TDF/SF/2369/2013, de fecha 24 de septiembre de 2013, la Subtesorería de Fiscalización, de la Tesorería del Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, dio respuesta a la solicitud antes mencionada y respondió lo siguiente:

...

Actualmente el C. Luis Manuel Pérez de Acha no presta servicios como auxiliar de la Tesorería del Distrito Federal, toda vez que con fecha 28 de noviembre de 2011, se dejó sin efectos la resolución, por la cual se autorizaba al C. Luis Manuel Pérez De Acha como auxiliar de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

...

De los, al menos, 5 expedientes que se solicitó se revisarán, se desprende que el C. Luis Manuel Pérez De Acha no intervino en ninguna de las etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

...

De los, al menos, 5 expedientes que solicitó se revisarán, se desprende que el C. Luis Manuel Pérez De Acha no aseguro o embargó bienes, propiedades o posesiones de los contribuyentes.

...

De los, al menos, 5 expedientes revisados a solicitud expresa del peticionario; no fue necesario que el C. Luis Manuel Pérez de Acha se identificara, en virtud de que no realizó ninguna actividad dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

...

El C. Luis Manuel Pérez De Acha no realizó los servicios de Tesorería de concentración, administración, y custodia de fondos y valores de la propiedad a al (sic), cuidado del Distrito Federal, así como la ejecución de pagos y la ministración de recursos financieros.¹⁷⁵

La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal al proporcionar la información en el anterior sentido, notoriamente demuestra que las actividades de la tesorería consistentes en la concentración, administración, custodia de fondos y valores de la propiedad, así como la ejecución de pagos y la ministración de recursos financieros, no pueden realizarse por un particular, sino por la autoridad competente en el Distrito Federal

La situación anterior se demuestra desde el momento mismo en que la Subtesorería de Fiscalización, se limita a contestar las preguntas, y evasivamente no proporciona la información de manera clara y precisa, acerca de cuáles fueron esos cinco asuntos a los que hace referencia, no obstante que como se demostró con anterioridad, la misma Subtesorería de Fiscalización mediante el oficio SF/2896/2009 de fecha 10 de diciembre de 2009, informó que el C. Luis Manuel Pérez De Acha, para ese entonces había recibido una totalidad de 37, 834 asuntos, de los cuales 22 correspondieron a inicios de procedimiento administrativo de ejecución.

¹⁷⁵ Hernández Pineda, Sonia, *Oficio número SF/TDF/SF/2369/2013, de fecha 24 de septiembre de 2013*, México, Distrito Federal, Subtesorería de Fiscalización, de la Tesorería del Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, 2013, pp. 3-4.

“De los, al menos, cinco expedientes que solicitó se revisarán, se desprende que el C. Luis Manuel Pérez de Acha no intervino en ninguna de las etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución.”¹⁷⁶

Asimismo, es evidente que, sí la autorización realizada al particular fue en el año de 2009, para el año de 2011 en que informan de dejar de surtir efectos la misma autorización, ya habían transcurrido dos años en que el particular Luis Manuel Pérez de Acha, estuvo desarrollando actividades propias de la Tesorería del Distrito Federal y realizando procedimientos administrativos de ejecución.

4.1.2 Principio de Seguridad Jurídica (Artículo 16 Constitucional).

El artículo 16 constitucional impone a las autoridades la obligación de que cualquier actuación pronunciada y realizada por parte de una autoridad se encuentre debidamente fundada y motivada, y la obligación de oír en defensa a los posibles afectados. Significa que no basta con que la autoridad que emite o ejecuta un acto sea autoridad competente, sino que además en su actuación vigile que se cumpla con el principio de seguridad jurídica al fundar y motivar sus actos.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

La autoridad debe respetar los lineamientos establecidos en el artículo anterior, habida cuenta de que las autoridades son creadas con facultades para determinar responsabilidades o bien ejercer las atribuciones que le son señaladas en la ley, por lo que sus facultades deberán ser establecidas en un ordenamiento

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 3.

legal, o bien en su respectivo reglamento, y sus actuaciones estar debidamente fundadas y motivadas.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. *La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.*¹⁷⁷

El jurista, Martínez Morales Rafael, en su diccionario de derecho administrativo y burocrático, define como autoridad competente al “servidor público que, conforme a la ley, está facultado para emitir un acto de derecho público que afecte el ámbito jurídico del particular.”¹⁷⁸

La autoridad es quien ejecuta ciertos actos en ejercicio del poder de imperio, actos que modifican, crean o extinguen una situación de hecho o derecho por medio de una decisión, con la ejecución de ésta, o bien por ambas. Un ente representante del gobierno posee potestad para realizar las actuaciones de que se trate según sus facultades, y en la medida de la competencia que posee para ello. En este sentido, debemos interpretar a la competencia como la facultad que posee una autoridad impositiva para conocer de determinado asunto; no obstante, hay que precisar que la competencia sólo mediante la regulación objetiva e indubitable de un precepto jurídico, puede determinar legalmente que un órgano de gobierno posee competencia o carece de ella, dicho en otra palabras, se asume que la competencia deberá constar en la ley, orden jurídico que justificará su existencia, juicio por el que, cuando una autoridad fiscal pretende ejercer facultades sin fundamento jurídico, evidentemente actualiza la hipótesis de ser un órgano incompetente.

¹⁷⁷ Tesis VI.2º.J/43, *op.*, *cit.*, nota 121, p. 769.

¹⁷⁸ Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de derecho administrativo y burocrático*, México, Diccionarios Jurídicos, Oxford-UNAM, 2008, p. 36.

Lo anterior claramente ha sido considerado por los órganos jurisdiccionales mediante la integración del siguiente precedente jurisprudencial del Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito.

COMPETENCIA. FUNDAMENTACIÓN DE LA. *Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo con el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la Ley secundaria o con la Ley Fundamental.¹⁷⁹*

Las actuaciones de la autoridad impositiva que se realizan al amparo de una pobre delegación de facultades, porque no se están cumpliendo todos los requisitos necesarios para su existencia, en su mayoría, incumplen los rubros indicados, sin embargo, al momento en que no se opone resistencia por los

¹⁷⁹ Tesis I. 2º.A. J/6, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. II, noviembre de 1995, página 338. <http://ius.scjn.gob.mx>. 19 de octubre de 2013.

contribuyentes a esta informal delegación de facultades, tácitamente pareciera que se consiente por ellos en su propio perjuicio.

La defensa fiscal propia y a cargo de los contribuyentes, para los efectos que en este apartado se tratan, radica precisamente en que estos contribuyentes de facto tendrán que demostrar al órgano jurisdiccional que conozca del asunto controvertido, la violentación de los extremos indicados, lo que significa reclamar la existencia de una causal de nulidad.

Un particular autorizado como auxiliar fiscal no es autoridad, en virtud de que no cuenta con un nombramiento expedido por el Estado, y por consiguiente no actúa con el poder de mando o determinación que caracteriza a una autoridad, por que como hemos visto con anterioridad, no toda persona que presta un servicio al Estado adquiere por ello la calidad de trabajador de éste, excluyéndose así a las personas que le prestan servicios a través de un contrato privado o público. "...actualmente la administración pública utiliza los servicios de particulares a través de mecanismos de derecho privado o público, pero no incorpora a dichos particulares con la misma categoría de sus trabajadores-de burócratas, como comúnmente se les conoce."¹⁸⁰

Por su parte no se omite referir que "el principio de legalidad se expresa en el sentido de que todos los actos de las autoridades administrativas deben tener su base en las disposiciones legales, puesto que, como hemos visto, las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les autorice".¹⁸¹

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. VIOLACIÓN FORMAL Y MATERIAL. *Cuando el artículo 16 constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, si se expresan las normas legales aplicables y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis*

¹⁸⁰ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 112, p. 218.

¹⁸¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, nota 162, p. 61.

*normativas. Pero para ello basta que quede claro que el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado. Solo la omisión total de motivación lo que sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aludido por las autoridades, podrá motivar la concesión del amparo por falta formal de motivación y fundamentación. Pero satisfechos estos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyo la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su argumentación jurídica, podrá concederse o no, el amparo, por incorrecta fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que está comprende ambos aspectos.*¹⁸²

Atribución de Facultades. “...cuando la ley atribuye facultades de decisión y ejecución, se estará entonces ante un órgano de autoridad; en otras ocasiones se estará únicamente ante órganos auxiliares con facultades de auxilio hacia las autoridades a fin de que puedan dictar sus resoluciones”.¹⁸³

La atribución de facultades se refiere al otorgamiento por parte de la ley o las normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal o reglamentario, de derechos y obligaciones a la autoridad administrativa (funcionarios públicos), para que ésta pueda cumplir sus fines.

La atribución de las facultades a una autoridad es dirigida a la intervención por parte del Estado a fin de satisfacer las necesidades colectivas, como de

¹⁸² Tesis XXI. 1o. 90 K, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XIV, septiembre de 1994, p. 334. <http://ius.scjn.gob.mx>. 16 de octubre de 2013.

¹⁸³ Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, t. A-C., p. 316.

seguridad, vigilancia, prestación de servicios, salubridad, etc., y realizar funciones que los particulares no pueden llevar a cabo.

DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA DE FACULTADES, CARACTERÍSTICAS. *La delegación administrativa de facultades es un acto individual y concreto a través del cual el superior jerárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior, dándole a este una competencia exclusiva, una jurisdicción propia e independiente, de manera tal que no puede existir la posibilidad de que un órgano superior conozca de la materia que se le asignó taxativamente y en forma expresa a un órgano subordinado, precisamente porque a través de la norma jurídica (acuerdo delegatorio de facultades) se le atribuyó a un solo órgano la facultad de realizar un acto, excluyendo, por consecuencia, la concurrencia alternativa.¹⁸⁴*

Legitimidad. “El vocablo “legitimidad” proviene de “legítimo” que, a su vez, deriva del latín “*legitimus*” (-a, um). El adjetivo latino “*legitimus*” en el lenguaje común, significa “conforme con las reglas”, “bien construido”. (...) En la literatura jurídica, “*legitimus*” significa conforme a derecho, (...) lo establecido por la ley. Significa formalidades en actos y procedimientos jurídicos.”¹⁸⁵

La legalidad no significa únicamente la conformidad con lo establecido en una ley, sino que significa la conformidad con los principios que la guían o limitan el ejercicio del poder público. Ningún acto administrativo puede intervenir en la esfera del particular, más que por mandato de autoridad competente y de conformidad con la ley preexistente.

Cuando los actos de los particulares no se conforman con las normas que confieren y regulan el ejercicio de facultades, los actos no tendrán los efectos que se pretendía que tuvieran, dichos actos son nulos (o anulables).

¹⁸⁴ Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 175-180, tercera parte, noviembre de 1983, p. 61. <http://ius.scjn.gob.mx>. 16 de octubre de 2013.

¹⁸⁵ *Diccionario jurídico mexicano*, op. cit. nota 183, pp. 2304-2305.

El principio de seguridad jurídica no se cumple desde el momento mismo en que la fracción IV del artículo 329 del Código Financiero menciona a las personas físicas o morales como auxiliares, que son facultados para realizar servicios de concentración, manejo, administración y custodia de fondos y valores, ejecución de pagos y manejo de recursos financieros, propiedad del Distrito Federal, mediante actuaciones que no son debidamente fundadas y motivadas lo que se traducen en una clara violación al principio de seguridad jurídica.

4.1.3 Crítica

Las normas jurídicas no están aisladas unas de otras, se encuentran asociadas entre sí, y en torno de un tema en común, agrupadas en una ley o en uno o varios capítulos de una ley, en un código, un reglamento o bien en varios documentos legales. “Hay, por consiguiente, un modo de ordenar y comprobar las relaciones entre varias normas jurídicas y es en el modo en que el legislador las presenta agrupadas en torno de un mismo tema al tratar en su legislación de una institución jurídica.”¹⁸⁶

Generalmente existen criterios similares para clasificar las normas, regularmente se habla de normas de aplicación en el ámbito espacial, material, temporal y personal de validez, y de su ubicación jerárquica respecto de las demás normas.

El **ámbito espacial** se refiere al espacio geográfico o lugar de aplicación de una norma dentro del territorio nacional. La norma descrita en el artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal es local, al ser aplicable únicamente en el Distrito Federal. Así mismo esta por demás decir que la **materia** que regula dicha norma es tributaria al encontrarse dentro del un Código Fiscal. También se trata

¹⁸⁶ Villoro Toranzo, Miguel, Introducción al estudio del derecho, 7ª ed., Porrúa, 1987, México, p.284.

de una norma cuya **validez en el tiempo** no es eterna, y pretendemos que no lo sea, por lo menos en la parte que corresponde a la fracción IV del citado artículo, que proponemos debe ser derogada o en su defecto adicionada, aplicarse adecuadamente y en condiciones distintas a como se aplica en la actualidad.

La **jerárquica de las normas** depende del orden normativo que las contenga, encontramos en la doctrina que las normas comúnmente se clasifican en fundamentales, secundarias, reglamentarias e individualizadas. “Entre dos normas de validez diferentes no puede haber más que dos clases de relaciones: o relación de dependencia jerárquica de una norma respecto de otra, o relación de independencia de las dos normas entre sí pero dependiendo jerárquicamente ambas de una norma de grado superior.”¹⁸⁷

El Código Fiscal del Distrito Federal, por ejemplo no es una ley orgánica al no regular la estructura o funcionamiento de un órgano de autoridad, no se considera una ley fundamental porque no se trata de la Constitución o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tampoco es una ley reglamentaria por que estas “dividen una disposición general constitucional en otras varias menos generales para facilitar su aplicación”¹⁸⁸. Al no ser ninguna de las anteriores, se deduce que el código fiscal es una ley secundaria. Es emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se espera que represente un conjunto de principios jurídicos y normas sistematizadas u ordenadas que regulen la materia en particular, que es la fiscal y que su aplicación es de manera general.

A propósito del **ámbito personal de validez**, son normas “genéricas las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa.”¹⁸⁹ Y “son individualizadas la que

¹⁸⁷ *Ibidem*, p.302.

¹⁸⁸ Villoro Toranzo, Miguel, *op. cit.*, Nota 186, p.306.

¹⁸⁹ García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 55ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 82.

obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados.”¹⁹⁰

Normas válidas. La validez de una norma estriba en razón del apego que tiene a la realidad jurídica. No olvidemos que “no todas las normas son válidas para todas las personas, sino que hay normas que solo son válidas para un grupo que puede ser extenso o reducido de personas, y otras que solo son válidas para personas determinadas.”¹⁹¹ La norma descrita en la fracción IV del artículo 329, es una norma genérica porque está dirigida a todas las personas morales y físicas, que como describe, sean legalmente autorizadas, aunque como veremos más adelante, en la práctica el requisito de legalidad no se cumple.

Consideramos que si una norma es una orden general establecida por quien tiene autoridad para regular la conducta de otros, la norma de que se trate debe ser debidamente delimitada y no permitir ambigüedades, por lo que reflexionamos que la norma descrita en la fracción IV del artículo 329, debe ser más restringida, no basta que mencione quienes son auxiliares de la Secretaría de Finanzas y que para serlo deban ser legalmente autorizados, sino que además debe establecer que sucederá si no se cumple con estos dos requisitos, independientemente de las responsabilidades que implique a quienes hagan la autorización, porque la legalidad a que se refiere la fracción es obligatoria, incondicionalmente, de manera absoluta, sin tolerar excusas, evasivas o pretextos para su observancia.

Está por demás decir que la norma establecida en la fracción de este artículo debe ser un fenómeno sustancialmente ordenador y regulador de la conducta de los sujetos particulares que lista como auxiliares. Acorde con el proyecto tributario de que se trate, la norma debe procurar la integridad social y armoniosa entre el Estado y la sociedad, entre la autoridad y el auxiliar que presta

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ Villoro Toranzo, Miguel, *op. cit.*, Nota 186, p.299.

servicios de tesorería en el Distrito Federal y el contribuyente que debe pagar sus impuestos, sin que el actuar de los particulares aludidos ignore el principio de seguridad jurídica.

Se trata de un artículo totalmente permisivo y sin restricciones concretas, por lo que se abusa de él y de su aplicación. Al procurar que sea más restringida dicha norma, se daría la oportunidad de que las conductas de los particulares autorizados se ajusten mayormente a lo que determina la ley y la misma norma. No solamente mediante esta se deben ceder derechos o privilegios a los particulares autorizados, sino que también debe ser restrictiva, obligándolos a que los derechos o privilegios otorgados sean limitados y debidamente cumplidos, y por consiguiente exigirles a realizar las tareas encomendadas de manera objetiva y sin rebasar las facultades que son propias de la autoridad competente en la materia.

Normas explicativas. Son las que exponen o definen claramente los términos empleados para la aplicación de una norma. El referido artículo, por su parte no revela claramente los términos de la autorización. El artículo al no ser claro y específico permite que se utilice a capricho y sin limitaciones. La redacción contenida en la norma debe regular adecuadamente la conducta de las personas consideradas como auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, el modo de actuar, de comportarse, y de realizar los servicios que les son encargados. El término “regular” significa que la norma debe ajustar o medir una regla o conjunto de reglas en ella descritas conforme la realidad que se vive, según las condiciones y las posibilidades que existan, siempre dentro del marco de la legalidad y el principio de seguridad jurídica.

Normas permisivas: El consentimiento que establecen es amplio, no instauran excepciones o restricciones. La norma señalada de igual manera, debería de referirse a los temas que han de abstenerse de intervenir para realizar determinados actos, por parte de los auxiliares que menciona. En esta norma no

se estipula que temas no pueden realizar los auxiliares y tampoco menciona que no podrán realizar el procedimiento administrativo de ejecución, por lo que la norma es ampliamente permisiva, en el sentido de que consiente y da oportunidad a la autoridad fiscal de privilegiarlos para realizar facultades económico-coactivas propias del Estado. No existe en esta norma una reserva o restricción, que impida tanto a la autoridad como a los autorizados (personas morales y físicas), que vayan más allá de lo que se les consiente, por lo que consideramos que no basta con que declare que sean legalmente autorizados, sino que debe establecer una restricción más específica.

Las normas se clasifican desde el punto de vista de sus sanciones en **normas perfectas e imperfectas**. Son “leyes perfectas aquellas cuya sanción consisten en la inexistencia o nulidad de los actos que la vulneran.”¹⁹² Norma imperfecta. “leyes imperfectas, es decir, las que no se encuentran provistas de sanción.”¹⁹³ El que una norma sea imperfecta por no establecer consecuencias jurídicas si no se cumple con lo que en ella se estipula significa que el acto violatorio será considerado como inexistente para el derecho.

Es común a todas las normas la característica de obligatoriedad. Las normas imperfectas, al ser violadas no significa que el acto violatorio producto de esa imperfección no produzca sus efectos jurídicos, lo que sucede con los actos que realizan los auxiliares; por el contrario hace que los particulares de que se trata sean responsables, a pesar de la imperfección de la misma norma. Ahora bien, ¿Que sucede con el artículo objeto de análisis? No es suficiente su redacción. Consideramos que le falta establecer una sanción en caso de incumplimiento a los requisitos que se solicitan para ser auxiliar. Entendemos que es imposible sancionar todas las normas inclusive ésta, pero debido a la práctica es necesario. El artículo no es del todo imperativo y específico como se espera que sea. Debe establecer con énfasis la condición y consecuencias de su

¹⁹²García Maynez, Eduardo, *op. cit.* nota 189, p. 88.

¹⁹³*Ibidem*, p. 90.

aplicación e incumplimiento a los requisitos que establece. La norma debe precisar la situación que se generara si se realiza lo contrario a lo que en ella se declara.

La fracción cuarta del artículo 329 no establece una relación lógica entre una facultad o permiso y su consecuencia, que debería de ser una sanción. Es una regla de derecho que se espera este descrita apropiadamente, contener un acto coactivo o establecer una sanción en caso del incumplimiento de las condiciones que señala; especificar que la autorización sobre el cobro de contribuciones coactivas y en concreto el procedimiento administrativo de ejecución no es posible realizarse por las personas a que se refiere la fracción. Es necesario que se defina claramente en ella, la conducta que constituye la condición de una sanción y que determine esa sanción.

Por consiguiente, la fracción citada debe primordialmente imponer deberes antes que reconocer derechos o privilegios a los particulares que lista como auxiliares para efectuar los servicios de tesorería. Se trata de una fracción que no establece una sanción en caso de que no se cumpla con el requisito de legalidad, y sin embargo establece derechos erróneamente instaurados para esos sujetos. Lo que significa que la norma no establece los supuestos jurídicos condicionantes para su efectiva aplicación.

Estamos ante la redacción de una norma que no permite conocer e interpretar la intensión real del legislador. La redacción y el establecimiento de derechos a los particulares y la no imposición de obligaciones y limitaciones han generado la aplicación caprichosa de dicho fragmento. Es decir, la norma no explica lo que no se debe hacer, que servicios no deben prestar las personas auxiliares, no establece que estos no deben ejercer la facultad económico-coactiva, lo que hace oscuro percibir cuales son las limitantes para dicha autorización, toda vez que de la redacción se estima que no las hay, y por ello la autoridad los faculta para actuar como si fuesen autoridad.

Asimismo, el artículo que nos ocupa no es del todo explicativo, más bien se trata de una norma declarativa, por lo que debe estar bien complementada. Las normas cuando describen una realidad lógica no se cuestionan simplemente se cumplen, pero esta regla sí es cuestionable y en todos los sentidos, desde el punto de vista de su lógica, de su descripción o redacción, complementación, falta de imperatividad, concesionaria de privilegios ilimitados, mal cumplimiento y aplicación discrecional.

Todas las normas para cumplirse cabalmente deben ser acorde con la realidad. La descrita en la fracción citada debería ser una norma distinguida por su claridad, lo que no sucede, toda vez que su redacción pobre y simple, permite que su aplicación sea discrecional por parte de la autoridad, al autorizar a los sujetos sin más requisitos que una legal autorización, que al parecer no basta porque no se respeta y sin embargo se permite que los particulares autorizados realicen actividades económico-coactivas propias de la autoridad fiscal.

“Kelsen reconoce que la norma jurídica es: a) un hecho que se da en la realidad; b) un mandato originado en la voluntad de una autoridad; c) un juicio de valor; y d) una expresión lógica.”¹⁹⁴ Es un hecho que el artículo 329 fracción cuarta, existe en la realidad y ha sido originado por la voluntad errada del legislador, pero el artículo no es lógico con la realidad, la expresión que describe no es bien complementada. La misma fracción debe señalar los casos en que no se puede ser auxiliar. El sentido descriptivo de la norma debería ser más riguroso y estricto y describir el efecto que producirá si no se cumple con lo que establece. La descripción debe ser coherente y lógica, acorde con las relaciones de condiciones y consecuencias jurídicas.

Para el jurista Miguel Villoro Toranzo, las características de las normas jurídicas son la “...estabilidad y uniformidad, predominante exterioridad,

¹⁹⁴Villoro Toranzo, Miguel, *op. cit.*, nota 186, p. 314.

coercibilidad, y bilateralidad creadora de deberes y derechos correlativos.”¹⁹⁵ La estabilidad significa que no deben ser eventuales, transitorias o cambiar a cada momento a menos que existan motivos bien justificados. Uniformes porque no deben ser interpretadas de manera aislada, sino como parte de todo al formar instituciones y en sí, un sistema de derecho. Regular acciones al coordinar o controlar el actuar o la exteriorización de los actos de los sujetos.

Por su parte, la coercibilidad es necesaria para obtener una correcta y cumplida aplicación de la norma. No se puede dejar a la espontaneidad el cumplimiento de esta, ya que interesa a todos y sobremanera. Debe ser creadora de derechos y obligaciones correlativamente equilibrados.

El jurista y maestro García Máynez, en su libro de Introducción al estudio del derecho nos habla de las normas jurídicas desde el punto de vista de su complementación, y menciona que: “Hay normas jurídicas que tienen por sí mismas sentido pleno, en tanto que otras sólo poseen significación cuando se les relaciona con preceptos del primer tipo.” Sigue diciendo: “Las complementadas por su parte, llámense primarias. Las secundarias no encierran una significación independiente, y sólo podemos entenderlas en relación con otros preceptos.”¹⁹⁶ Dentro de la clasificación de las normas complementadas secundarias menciona entre otras a las normas complementadas secundarias de iniciación, declarativas o explicativas, permisivas, interpretativas y sancionadoras. Sobre el particular, es un claro ejemplo el artículo 329 en su fracción cuarta, de una norma mal complementada.

Norma inacabada. Es aquella que no satisface la certeza y seguridad jurídica, elementos principales en el cobro de contribuciones. La norma en las condiciones en que está escrita es insuficiente por su redacción para normar a esos particulares auxiliares. Expone ventajas para quienes prestan los servicios de

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 479.

¹⁹⁶ García Maynez, Eduardo, *op. cit.*, nota 189, p. 92.

tesorería, es de fácil manipulación y permite crear inconvenientes a los contribuyentes, objeto del cobro de contribuciones a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Al no ser una norma debidamente acabada, permite se generen excesos de libertades a esos auxiliares y da pauta a la creación de cuestiones confusas en el ejercicio de las actividades otorgadas. Se aparta de la realidad de que solamente el Estado es quien puede y debe realizar el procedimiento administrativo de ejecución, a través de sus propias autoridades creadas y facultadas para ello.

La aplicación inadecuada de dicha norma ha generado un impacto y perjuicio en determinadas situaciones sociales. Al no ser clara y concreta ha generado el fracaso, y producido resultados contraproducentes al facultarse a particulares en base al artículo para desarrollar actividades exclusivas del estado, a todo entendimiento esta carece de adecuación y de justicia, es una fuente de desaguados y barrera para el progreso jurídico desde el momento mismo en que se aplica al antojo de la autoridad para seguramente cometer estafas.

Por otro lado, no se omite mencionar que en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 125, Tomo II, Décima Séptima época, de fecha 30 de diciembre de 2011, se publicó el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal. En este decreto se adicionó al párrafo segundo de la fracción cuarta, del artículo 329 la frase: “en un plazo no mayor a diez días”, para quedar a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, y a la fecha del día de hoy de la siguiente manera:

“Artículo 329. *Son auxiliares de la Secretaría:*

...

“ IV. Las personas morales y físicas legalmente autorizadas.

*Las autorizaciones otorgadas en términos de este artículo, deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal **en un plazo no mayor a 10 días hábiles.***

La Secretaría conservará, en todo caso, la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.”¹⁹⁷

El antepenúltimo párrafo del aludido artículo señala que las autorizaciones otorgadas en términos del artículo 329, deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en un plazo no mayor de diez días hábiles, pero no señala a partir de cuándo o en qué momento se empezaran a computar esos días, seguimos ante una norma inacabada.

Lo anterior significa que a pesar de la adición señalada a la fracción cuarta del artículo mencionado, esta difiere de ser una regla o norma bien complementada, toda vez que le falto al legislador indicar el momento a partir de cuándo comienza la **iniciación** de los diez días.

A continuación, hagamos un paréntesis en el que se explicará como en la práctica se ha demostrado que el requisito de **“legalmente”** a que se refiere la autorización hecha a los particulares como auxiliares por parte de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, ha resultado obsoleto, por lo menos al haberse autorizado en términos de dicho artículo a determinados particulares sin que previamente se hayan creado y firmado los contratos o convenios correspondientes de prestación de servicios profesionales.

El 10 de diciembre del año de 2009, se pidió por parte de la investigadora de la presente tesis a través de la solicitud número de folio 0106000062608, por medio del sistema electrónico INFOMEX, del Instituto de Acceso a la información

¹⁹⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano de Gobierno del Distrito Federal, México, Décima Séptima Época, No. 125, t. II., 30 de diciembre de 2011, p. 94. www.finanzas.df.gob.mx. 19 de febrero de 2012.

Pública del Distrito Federal, dirigida a la Secretaría de Finanzas de la ciudad, la siguiente información:

Contaros o convenios por los que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, contrata a Marín y Asociados Asesoría Integral S.C., Luis Manuel Pérez de Acha, Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., como auxiliares de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, para prestar los servicios de Tesorería que se indican. Publicación que fue hecha en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Séptima época, de fecha 02 de diciembre de 2008, No. 475.¹⁹⁸

En su momento, a la solicitud mencionada recayó un acuerdo el 09 de enero de 2009, en que se informó lo siguiente:

Por solicitud de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y con fundamento en el Artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Distrito Federal, se amplía el plazo de respuesta de diez días más, lo anterior atendiendo la complejidad del asunto. Cabe señalar que la complejidad radica en agotar una búsqueda exhaustiva en las diversas áreas que integran la Secretaría de Finanzas y, en su caso, someter a consideración del Comité Técnico, la calificación normativa conducente.¹⁹⁹

Posteriormente, la respuesta de parte de la Secretaria de Finanzas a la solicitud mencionada verso en el siguiente sentido:

Al respecto y con fundamento en los artículo 1º, 2º, 3º, 4º fracciones IV y VIII, 8º, 9º, 11, 45, 46, 47 y demás relativos y aplicables a la Ley de

¹⁹⁸ *Solicitud de Acceso a la Información Pública, folio 0106000062608, México Distrito Federal, ante la Oficina del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. INFODF, 10 de diciembre de 2008, p. 1. www.infodf.org.mx. 10 de diciembre de 2008.*

¹⁹⁹ *Recurso de revisión, expediente RR.137/2009, Recurrente. Janette Reyes Flores, Ente público. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 17 de febrero de 2009, p. 3.*

*Transparencia y Acceso a la información Pública del Distrito Federal, 1º (sic) me permito informarle la imposibilidad material de atender satisfactoriamente la solicitud de merito, considerando que **a la fecha no ha sido generado el documento solicitado**, motivo por el cual el peticionario deberá estar al contenido, fundamentos y considerandos de la RESOLUCIÓN por la que se autoriza a Marín y Asociados, S.C., Asesoría Integral, S. C., Luis Manuel Pérez de Acha y Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., como auxiliares de la Secretaría de Finanzas, para prestar los servicios de Tesorería que se indican en la publicación de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha 02 de diciembre de 2008, conforme lo ordena el artículo 345, fracción V, del Código Financiero del Distrito Federal (...)*²⁰⁰

No se omite mencionar que el contenido de la fracción cinco del artículo 345 a que se refería el entonces Código Financiero del Distrito Federal, es el mismo contenido a que se refiere hoy en día la fracción cuarta, del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal vigente, excepto por la adición de los diez días hábiles a que nos referimos con anterioridad.

La antepuesta contestación de parte de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal emitida mediante el oficio SF/PFDF/SLC/SALCF/09/0035 de fecha 16 de enero de 2009, motivo a la investigadora, a interponer **RECURSO DE REVISIÓN** el día 12 de febrero de 2009, en contra de la respuesta emitida, en el que se manifestó primordialmente lo siguiente:

...

La resolución recurrida me causa agravio, toda vez que no está debidamente fundada y motiva, no cita con precisión los motivos y preceptos legales, así como las circunstancias especiales o razones por las cuales no se me proporciona la información.

...

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 4.

La resolución de mérito es ilegal (...) no determina los motivos claros y específicos por los cuales no se me otorgan los contratos o convenios de prestación de servicios (...) limitándose la secretaría a decirme que “no ha sido generado el documento solicitado” lo cual es totalmente falso por qué del mismo documento (Gaceta Oficial del 02 de diciembre de 2008), podemos ver a simple vista como el referido documento hace mención a los contratos de prestación de servicios suscritos con la Secretaría de Finanzas.

...

Si bien los servicios de Tesorería son los citados en el artículo 343 y también es sabido son auxiliares de la tesorería además de los mencionados en el artículo 345, las personas físicas y morales legalmente autorizadas, no es menos cierto que para que exista dicha autorización primeramente se habrá celebrado un contrato legal de prestación de servicios suscrito por la Secretaría de Finanzas y las personas físicas o morales; de lo contrario no es posible hacer una autorización a favor de Marín y Asociados, Asesoría Integral S. C., Luis Manuel Pérez de Acha, y Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., ya que de autorizar a las mencionadas personas para prestar los servicios de tesorería sin existir previamente un contrato de prestación de servicios entre estas y la Secretaría se estaría violando el principio de Seguridad jurídica consagrado en nuestra carta magna.

Al contestar la autoridad que no existe el documento solicitado, es decir los contratos de prestación de servicios profesionales por el que se autoriza a Marín y Asociados, Asesoría Integral S. C., Luis Manuel Pérez de Acha, y Villanueva Zamacona y Asociados, S. C., se presume que no se ha garantizado con fianza la prestación de servicios que harán dichas empresas o particulares al gobierno del Distrito Federal, lo que equivale a una clara violación al principio de seguridad jurídica.²⁰¹

²⁰¹ *Recurso de revisión, op. cit., nota 199, pp. 4-5.*

Mediante el resolutivo cuarto del acuerdo admisorio de fecha 13 de febrero de 2009, del **RECURSO DE REVISIÓN**, la Oficina de Información Pública dependiente de la Secretaría de Finanzas determinó lo siguiente:

“CUARTO.- Con fundamento en los artículos 63, 76 y 77 de la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal, SE ADMITE para su sustanciación el recurso de revisión promovido por la C. Janette Reyes Flores.”²⁰²

Con el oficio **SFDF/OIP/041/2009**, de fecha 26 de febrero de 2009, la Secretaría de Finanzas dio contestación al recurso de revisión, mediante informe de ley en que se pronuncio de la siguiente manera:

INFORME

...

C. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS.

“... si bien es cierto que la “RESOLUCIÓN” por la que se autoriza a “MARÍN Y ASOCIADOS, ASESORÍA INTEGRAL S. C., LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, Y VILLANUEVA ZAMACONA Y ASOCIADOS, S. C.”, como auxiliares de la secretaría de finanzas para prestar los servicios de tesorería que se indican en la publicación de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha 02 de diciembre del 2008, conforme a sus resolutivos terceros respectivamente se precisa que las personas morales y físicas ahí señaladas garantizarán sus funciones con fianza de institución autorizada y en “...términos del contrato de prestación de servicios suscrito con la secretaría de finanzas”, no implica ni se señala que expresamente a la fecha de publicación de tales resoluciones ya se hayan generado tales documentos, máxime que el secretario de finanzas del Distrito Federal primero debe autorizar a las personas físicas o morales que fungirán como auxiliares de dicha secretaría para prestar los servicios de tesorería que ahí se indican, con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de la

²⁰² *Ibidem*, p. 1.

resolución respectiva, y posteriormente se realizarán los instrumentos que regularían dicha autorización.

En el mismo sentido como se indicó en el oficio de respuesta recurrido existe una imposibilidad material para exhibirlos ante su inexistencia, por lo que no se le puede constreñir al ente público que exhiba algo que aún materialmente no existente y que resulta ser un acto futuro de realización incierta, siendo aplicable al presente caso el principio de derecho que reza “nadie está obligado a lo imposible.

Por lo anterior, resulta inoperante e infundado lo expresado por la recurrente, ya que si no existen tales documentos no es posible exhibirlos, por lo que su agravio en tal sentido es inatendible e incongruente.²⁰³

El 12 de marzo de 2009 se dio plazo a ambas partes para formular sus alegatos, y mediante escrito de fecha 23 de marzo del mismo año, la recurrente presento escrito de alegatos al que correspondió el **folio número 001483**, mismo que ameritó respuesta de parte del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en escrito de fecha 24 de marzo de 2009, en el que se emitió **ACUERDO** y se tuvo por presentada a la recurrente con su escrito de alegatos, no así al ente público quien fue omiso y a quien se le declaro precluido su derecho para hacerlo.

El Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal mediante sesión celebrada el 15 de abril de 2009, resolvió el **RECURSO DE REVISIÓN** interpuesto, y en su resolutivo siguiente dispuso:

PRIMERO. *Por razones expuestas en el Considerando cuarto de esta resolución y con fundamento en el artículo 82, fracción III, de la Ley de*

²⁰³ *Recurso de revisión, expediente RR.137/2009, Recurrente. Janette Reyes Flores, Ente público. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 17 de febrero de 2009, oficio SFDF/OIP/041/2009, de fecha 26 de febrero de 2009, pp. 6-7.*

*Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal se **MODIFICA** la respuesta emitida por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, el veintitrés de enero de dos mil nueve, y se **ORDENA** el Ente Público que emita una nueva respuesta en el plazo y conforme a los lineamientos establecidos (...).*²⁰⁴

Se demuestra que la fracción cuarta del artículo en comento, es un claro ejemplo de una norma deficiente que derivado de su texto, permite la paradoja de su aplicación, generando autorizaciones irregulares y poco claras, además de demostrar que el artículo necesita perfeccionarse.

Por su parte, al no haber una limitante en el artículo 329, fracción cuarta, sobre los servicios de tesorería que prestan los particulares auxiliares, se entiende que son todos los descritos en el artículo 327 del Código Fiscal del Distrito Federal.

***Artículo 327.** Para los efectos de este código se entenderá por servicios de tesorería aquellos relacionados con las materias de: recaudación, concentración, manejo, administración y custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal, así como la ejecución de los pagos, la ministración de recursos financieros y demás funciones y servicios que realice la Secretaría.*²⁰⁵

Al respecto, el artículo citado menciona las actividades que se entienden como servicios de tesorería, mientras que el artículo 328 del mismo código, indica en su fracción segunda, que los servicios de Tesorería serán prestados por los auxiliares que se mencionan en el artículo 329, personas morales y físicas, lo que

²⁰⁴ *Resolución de Recurso de Revisión*, aprobada por el Pleno del Instituto de Acceso a la Información pública del Distrito Federal en su sesión del 15 de abril de 2009. Recurso de Revisión, expediente RR.137/2009, Recurrente. Janette Reyes Flores, Ente público. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 17 de febrero de 2009, p. 30. www.infodf.org.mx. 20 de febrero de 2009.

²⁰⁵ Código Fiscal del Distrito Federal, 22ª ed., México, Ediciones fiscales ISEF, S. A., 2013, p. 217.

significa que estos particulares acorde con los artículos 327 y 328, pueden realizar todas las actividades descritas como de servicios de tesorería, en los que menciona a los servicios relacionados con la “ejecución de pagos”.

Derivado de lo anterior, se aprecia que la norma objeto de estudio, al no indicar que servicios de tesorería no deben de realizar las personas morales y físicas que obtengan la autorización de parte de la Secretaría de Finanzas para ser auxiliares, se presta para que con toda libertad a estos particulares se les encarguen facultades exclusivas de la Secretaria de Finanzas.

Consideramos que la fracción es demasiado genérica, al deducirse que todas o cualquier persona que sea física o moral y autorizada, puede ser auxiliar y realizar servicios de tesorería. La oración incluye a todas las personas, se dirige a un grupo muy extenso, y no está reduciendo, limitando o individualizando, además de que únicamente solicita (no obliga), a las personas a ser legalmente autorizadas, para prestar los servicios de tesorería, sin que la fracción imponga mayor obligación.

Por último, el cobro de contribuciones y la realización del procedimiento administrativo de ejecución, es facultad exclusiva e indelegable del Estado. La fracción en todo caso debe ser más estricta y adicionalmente exigir la celebración de los contratos o convenios de prestación de servicios profesionales con los particulares autorizados, toda vez que no se menciona el instrumento correspondiente y sus limitaciones previas a la autorización.

4.1.4 Derogación o modificación al artículo 329 fracción IV del Código Fiscal del D.F., antes artículo 345 fracción V del Código Financiero del D.F.

La problemática que presenta el artículo 329 fracción cuarta del Código Fiscal del Distrito Federal, antes artículo 345 fracción quinta, del entonces Código Financiero del Distrito Federal, trae consigo consecuencias alarmantes en la vida actual dentro del Distrito Federal, desde el momento mismo en que a través de este artículo se consiente que el Estado deje de cobrar contribuciones y deje de realizar el procedimiento administrativo de ejecución, para encargar dicha tarea a personas que carecen de facultad de decisión y ejecución.

Propuesta. Es necesaria la derogación o modificación al artículo 329 fracción cuarta del Código Fiscal del Distrito Federal, que proteja las facultades propias de la Secretaría de Finanzas, el interés general de la sociedad, y que a su vez impida a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal autorizar el cobro de contribuciones privadas de toda legalidad y principios básicos del derecho.

El procedimiento administrativo de ejecución, no puede realizarse sino por una autoridad fiscal, no es coherente pasar por alto y dejar de vigilar las facultades fiscales exclusivas del Estado, que es quien ejerce la facultad económico-coactiva, por lo que proponemos la derogación de la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal, derivado de las razones expuestas con anterioridad, o bien en un segundo plano que la fracción cuarta y sus párrafos consecutivos queden de la siguiente manera:

ARTÍCULO 329. *Son auxiliares de la Secretaría:*

...

IV. Las personas morales y físicas legalmente autorizadas, *previa celebración de los contratos o convenios correspondientes entre la Secretaría de Finanzas y las personas autorizadas.*

*Las autorizaciones otorgadas en términos de este artículo, deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en un plazo no mayor a 10 días hábiles **contados a partir del día siguiente a fecha de celebración de los contratos o convenios referidos.***

En ningún caso podrá autorizarse para que los particulares auxiliares, administren, recauden y cobren contribuciones mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

*La Secretaría conservará, en todo caso, la facultad de ejercer **y vigilar en cualquier momento y directamente las funciones que desempeñen los auxiliares, para llevar con mayor eficacia y eficiencia la recaudación tributaria para el Distrito Federal, y otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.***

En la fracción cuarta pretendemos sea adicionada la frase: “**previa autorización de la celebración de los contratos o convenios que correspondan entre la Secretaría de Finanzas y las personas autorizadas**”, con el objeto de que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal se vea obligada a celebrar los contratos o convenios con los particulares antes de que los autorice como sus auxiliares, y la autorización sea publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, lo que evitará autorizaciones sin que previamente se haya garantizado a la autoridad el ejercicio de las atribuciones conferidas a los particulares y el establecimiento delimitado de los servicios que prestaran las personas morales y físicas autorizadas.

En el primer párrafo de la fracción cuarta, es necesario indicar que la publicación de las autorizaciones que se otorgue a los particulares a que se refiere, sea seguida del momento en que se hayan celebrado los convenios o contratos con los particulares, por lo que se plantea adicionar que los diez días hábiles sean “**contados a partir del día siguiente a fecha de celebración de los contratos o convenios referidos.**”, en el entendido de que el párrafo no indica el momento a partir de cuándo inician los diez días.

“En ningún caso podrá autorizarse para que los particulares auxiliares, administren, recauden y cobren contribuciones mediante el procedimiento administrativo de ejecución”. Es ineludible agregar este párrafo, En el que se mencionan claramente los servicios que no pueden realizar los auxiliares autorizados por la Secretaría de Finanzas, y con esto evitar que particulares realicen actividades exclusivas del Estado, y se violen derechos de los contribuyentes, y procurar se cumpla con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de nuestra constitución.

La Secretaría de Finanzas, debe conservar además de la facultad de ejercer las funciones de los auxiliares, la **facultad de vigilar** en cualquier momento y *directamente las funciones que desempeñen los auxiliares, para llevar con mayor eficacia y eficiencia la recaudación tributaria para el Distrito Federal, y otorgar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.* La modificación que sugerimos en el último párrafo es en razón de aclarar que la Secretaría de Finanzas es la única facultada para ejercer cualquier función fiscal otorgada por medio de una autorización a cualquier persona a pesar de las funciones que le sean confiadas.

CONCLUSIONES

1.- El **antecedente más remoto** de la institución tributaria y del personal encargado del cobro de los impuestos o su equivalente lo encontramos en la época precortesiana del año 1325 al 1521. Las principales autoridades fiscales o miembros de la organización administrativa eran el **Cihualcóhuatl**, que era el equivalente a un **ministro de hacienda o fiscal** y el **Hueycalpique o Tesorero General**, de quien dependían los **Calpixqui** que eran el equivalente a los **recaudadores**. El **Capixcalli** por su parte era la **Gran Casa de las Arcas o Tesorería General**, que se encontraba integrada por varios **almacenes auxiliares** que eran los llamados **Petalcalcos**.

2.- La **potestad tributaria** es aquella que el Estado a través de la ley y mediante el establecimiento de contribuciones **confiere a la autoridad fiscal** (sujeto activo), el **derecho de cobrarlas mediante el ejercicio de la función administrativa o ejecutiva**. En toda relación jurídica tributaria intervienen dos sujetos, uno activo y otro pasivo. Los **sujetos activos** son la **federación**, las **entidades federativas**, los **municipios** y el **Distrito Federal**; y los **sujetos pasivos** serán siempre los **obligados a cubrir el pago**. El **sujeto activo de la relación tributaria** es a quien la ley confiere el derecho a percibir el monto de las contribuciones. Las **autoridades fiscales administrativas son las titulares para exigir, inclusive en forma coactiva**, el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

3.- El **procedimiento administrativo de ejecución** es el **instrumento o medio legal de que dispone la administración pública hacer cumplir sus determinaciones y para satisfacer el interés fiscal** del Estado cuando el cumplimiento de la obligación tributaria, no se consigue por la atención voluntaria del deudor, y es necesario alcanzar esa pretensión. **El procedimiento debe ser realizado formalmente por la autoridad que representa al personal encargado**

de la propia oficina recaudadora donde se encuentra radicado el crédito fiscal para su cobro.

4.- En materia fiscal **todo acto de autoridad debe estar suscrito por un funcionario público autorizado**, solo la autoridad que se encuentre facultada para emitir un acto administrativo puede realizarlo con efectos jurídicos plenos, por tener competencia para ello. **Las etapas en el procedimiento administrativo de ejecución deben ser exclusivamente realizadas por el servidor público que tenga el carácter de autoridad fiscal competente para emitir actos de derecho público que afecten el ámbito jurídico del contribuyente** y que posea la potestad para ejercer la facultad económica-coactiva, quien le hará del conocimiento del contribuyente todas las actuaciones de la ejecución, sin que pida más requisitos que los que especifica la ley.

5.- Los **particulares** auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal a que se refiere la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal **no tienen facultades para realizar el procedimiento administrativo de ejecución**, porque no son autoridad y porque no existe fundamento jurídico que expresamente los faculte para realizar el cobro de contribuciones mediante la ejecución. **Los auxiliares, personas morales o físicas, carecen de competencia para realizar actos en el procedimiento administrativo de ejecución.** La competencia como acto o institución jurídica general o individual implica la existencia de un conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico valiéndose de un órgano administrativo confiere o transmite parte de sus facultades o atribuciones a otro órgano administrativo o a una autoridad que lo representa. Lo que significa que cuando la ley atribuye facultades de decisión y ejecución a una persona o institución, siempre se está ante un órgano de autoridad; porque, en cualquier otro caso se estará únicamente ante un órgano o personal auxiliar con facultades técnicas o de apoyo hacia las propias autoridades a fin de que estas puedan dictar y hacer cumplir sus propias determinaciones.

6.- Ninguna autoridad podrá delegar el ejercicio total y principal de sus atribuciones, **la delegación siempre será parcial o de lo contrario se estaría frente en una total sustitución de órganos**. El cobro de contribuciones y la realización del procedimiento administrativo de ejecución en el Distrito Federal, es facultad exclusiva e indelegable de la Secretaría de Finanzas, por lo que **la autorización a particulares** como auxiliares de la tesorería, que sea publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal **es nula**, toda vez que para que exista la delegación de facultades antes deberá **estar prevista por la ley; el órgano delegante estar autorizado para transmitir parte de sus poderes; el órgano delegado tener la posibilidad legal de recibir esos poderes y los poderes transmitidos ser materia de delegación**, toda vez que como sabemos, para el perfeccionamiento de un acto delegatorio de facultades no solo se requiere **la existencia de dos órganos**, el delegante y el delegado, y **la titularidad del delegante de dos facultades** (que la facultad sea transferible y que a la autoridad pueda delegar esa facultad), sino que además es necesaria **la permisibilidad en la ley de que el delegado pueda recibir la competencia por la vía de delegación de facultades**.

No **existe fundamento jurídico que determine la facultad expresa** del titular de la Secretaría de Finanzas o del titular de la Tesorería del Distrito Federal **para delegar a favor de particulares la facultad económico-coactiva a través del procedimiento administrativo de ejecución**, por el contrario **existe una mala interpretación** de la fracción once del artículo 35 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal con lo dispuesto en la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal, ya que **erróneamente se permite que personas morales y físicas** sean auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal y **ejerzan la facultad económico-coactiva**.

7.- **Los auxiliares** a que se refiere la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal, **deben ser únicamente de apoyo técnico-operativo, sin facultades de decisión**, toda vez que siempre se encuentran

subordinados y sujetos a la voluntad de la autoridad fiscal, tal como lo establece el último párrafo de la misma fracción: **“La Secretaría conservará, en todo caso, la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.”**, lo que inversamente significa que los sujetos particulares no tienen la facultad directa de ejercer o desempeñar las funciones de servicios de tesorería y tampoco de realizar el procedimiento de ejecución, porque en todos los casos carecen de poder de decisión. El titular de la Tesorería del Distrito Federal al tener la facultad de autorizar personas físicas y morales, como auxiliares de la tesorería; no significa que les está otorgando la facultad de realizar el procedimiento administrativo de ejecución, ya que **la autoridad fiscal no puede dejar de ejercer la facultad económico-coactiva para encargarla a particulares**, en el entendido de que **la trasmisión de poderes solo es posible de un órgano a otro de menor o igual jerarquía y nunca de un órgano a un particular**, en razón de que la autoridad fiscal al delegar el ejercicio principal de sus atribuciones (cobro de contribuciones), está permitiendo su propia sustitución y la de su personal por sujetos que son ajenos a la tesorería.

8. Es un grave error facultar a través de una autorización a personas morales y físicas como auxiliares para realizar el procedimiento administrativo de ejecución. Cuando se autoriza a una persona moral o física para que ayude a la autoridad fiscal en el ejercicio de un encargo, **no significa que con la autorización se sustituya a la autoridad en el ejercicio de sus facultades principales** (situación que está sucediendo), toda vez que la **autorización consiste** no en una sustitución, sino **en la habilitación** expresamente realizada a una persona o representante que debe ser dependiente de la misma autoridad **para ejercer, omitir, ejecutar o dar validez a ciertas cosas o actos administrativos que no sean principales**, con el objeto de que el autorizado realice únicamente lo que la ley le permita de manera expresa que le delegue la autoridad.

9.- En el **Distrito Federal** las **autoridades facultadas para realizar el cobro de impuestos mediante el procedimiento administrativo de ejecución**, son la **Subtesorería de Fiscalización** dependiente de la **Tesorería** de la ciudad, y que a su vez se apoya en la **Dirección Ejecutiva de Cobranza, Dirección de Control de Obligaciones y Créditos**, y en la **Dirección de Cobranza Coactiva**. La Subtesorería de Fiscalización ejerce la facultad económico-coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales locales y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos o convenios en materia fiscal federal, y demás que al afecto se celebren. La Dirección de Cobranza Coactiva tiene atribuciones para promover las acciones necesarias para el ejercicio de la facultad económico-coactiva, a través del procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales. Artículos 81 fracción once y 81 bis fracción primera del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

10.- El **Tesorero del Distrito Federal** en términos del artículo 35 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, **tiene facultades para expedir constancias o credenciales del personal que se autorice** para realizar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones o verificaciones, avalúos, liquidaciones de créditos fiscales, citatorios, notificaciones y todos los actos inherentes al procedimiento administrativo de ejecución, **autorizar a las personas físicas y morales, como auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal y ejercer la facultad económico-coactiva mediante el procedimiento administrativo** de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal, esto **no significa que a las personas físicas y morales que autorice** como auxiliares de la tesorería del Distrito Federal **les deba otorgar facultades propias de la tesorería** como ejercer la facultad económico-coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Se advierte que existe antes de la frase (ejercer la facultad económico-coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal), una “y”, además de que no determina expresamente

que sean autorizadas esas personas propiamente “para” ejercer la facultad económico-coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y que sin embargo el artículo sí establece desde su inicio que son facultades del tesorero.

11.- **En la actualidad no existe disposición que prohíba** que la administración pública de la ciudad, propiamente las **autoridades fiscales**; Secretaria de Finanzas o Tesorería de la ciudad, **celebren contratos o convenios para que los particulares recauden y cobren ingresos**, sin embargo en el Distrito Federal como en la administración federal y estatal, el ejercicio de la facultad económico-coactiva a través del procedimiento administrativo de ejecución es facultad exclusiva de la autoridad fiscal. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, establecía en la fracción dieciocho de su artículo 19, que era al Departamento del Distrito Federal a quien le correspondía entre otras actividades ejercer la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal, y en su último párrafo determinaba que **en ningún caso podían celebrarse convenios para que los particulares recaudaran ingresos, salvo los que se celebraran con los servicios bancarios que utilizaba el Departamento del Distrito Federal.**

12.- Las **etapas del procedimiento administrativo de ejecución siempre deberán realizarse por autoridad competente.** La persona que se constituye en el domicilio del deudor incumplido **siempre ha de ser una autoridad o ejecutor fiscal competente**, quien en caso de que no se cumpla con el pago por parte del deudor deberá proceder a realizar todos los actos de coerción, para hacer efectivo el embargo de bienes que sean suficientes, garantizar la prestación reclamada o bien, formalizar el remate y en su caso realizar los actos de adjudicación y distribución del producto del remate, para satisfacer la pretensión que se vigila.

13.- La **legalidad en el procedimiento administrativo de ejecución** y a la que se refiere el primer párrafo de la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal, **debe de ser obligatoria, incondicional, absoluta y sin tolerar excusas, evasivas o pretextos para su observancia.** En el Distrito Federal al autorizar a particulares como auxiliares no se ofrece al contribuyente seguridad jurídica, solamente se está aprovechando la falta de disposición expresa que prohíba la delegación de facultades tendientes al cobro de contribuciones con el pretexto de llevar con mayor eficacia y eficiencia la recaudación tributaria, no obstante que los **particulares autorizados no son autoridades fiscales** al no pertenecer a la Jefatura de Gobierno; Secretaría de Finanzas; Tesorería; Procuraduría Fiscal; Unidad de Inteligencia Financiera, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, dependencias, órganos desconcentrados, entidades o unidades administrativas competentes, todos del Distrito Federal, quienes sí **tienen la obligación de garantizar el cumplimiento del orden jurídico al intervenir en la esfera del particular de conformidad con la ley preexistente,** por ser en todo caso personas facultadas para realizar funciones de cobro de contribuciones, aprovechamientos o cualquier ingreso, de recaudación, comprobación, determinación y administración, además de imponer sanciones al sujeto pasivo de la recaudación jurídico-tributaria. Lo que significa que **cuando los actos de esos auxiliares no se conforman con las normas que confieren y regulan el ejercicio de las facultades de ejecución resultan ser nulos.**

14. Los **auxiliares** mencionados en la fracción cinco del artículo 345 del anterior Código Financiero del Distrito Federal, hoy fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal, solo son auxiliares con **funciones técnicas o administrativas de categoría subalterna, siempre en función de la voluntad de la autoridad a quien auxilian,** ya que **no pueden imponer sanciones o emitir actos que causen agravios** a los contribuyente porque **carecen de poder de decisión, ejecución y potestad para imponer sus determinaciones.** Las actuaciones de los auxiliares que prestan servicios de tesorería, siempre están

sujetas a la voluntad del tesorero, quien es el único competente para ejecutar y ordenar que se ejecuten las decisiones que afecten a los contribuyentes o administrados a través de la delegación de facultades. Los auxiliares **carecen de nombramiento por parte del Estado que los reconozca como autoridad, solo prestan sus servicios a través de un contrato y mediante una autorización**, lo que significa que quedan excluidos de la lista de trabajadores de la tesorería, no obstante que le prestan un servicio a través de una autorización.

15.- **Resulta improcedente la realización de actividades propias de la tesorería del Distrito Federal, por parte de particulares llamados auxiliares, toda vez que la autoridad fiscal no puede autorizar y menos delegar en particulares su facultad económico-coactiva, para que realicen el procedimiento administrativo de ejecución, propio de la Tesorería del Distrito Federal, pero que en relación a la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal, esto no ocurre así, ya que al ser un artículo mal complementado, permite que se dé un trato privilegiado y equivoco a particulares al concederles en términos del mismo, facultades exclusivas, que no tienen nada que ver con la administración tributaria que ejerce el Estado, porque estos particulares prestan sus servicios profesionales en calidad de sujetos totalmente ajenos a la autoridad fiscal, motivo por el que consideramos que la fracción cuarta del artículo 329 del Código Fiscal del Distrito Federal debe ser primordialmente derogada.**

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, 14ª. ed., México, Porrúa, 1999.

ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Estructura del estado*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1997.

CARRASCO IRRIZARTE, Hugo, *Derecho fiscal I, aspectos generales de las contribuciones e impuestos federales*, 6ª ed., México, IURE editores S. A de C.V., 2010.

CARRASCO IRRIZARTE, Hugo, *Glosario de términos fiscales, aduaneros y presupuestales*, México, UNAM, Editores IURE, 2002.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Ley de amparo comentada*, México, ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., 2002.

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *La ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa, historia y perspectiva*, México, Porrúa, 2001.

CORTES HERNÁN, *Como conquistaste a los aztecas*, en Armando Ayala Anguiano, México, Editorial Diana, 1990.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*, 4ª. ed., México, Limusa noriega editores, 2003.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo, primer curso*, México, Limusa, S. A. de C. V., Grupo Noriega-Editores, 1998.

ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *et al., Nueva historia mínima de México, ilustrada*, México, Secretaria de educación del Distrito Federal-Colegio de México, 2008.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo del Distrito Federal, colección mexicana de derecho administrativo*, s.f. México, Porrúa, 2009.

FLORIS MARGADANT, S., Guillermo, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, 14ª. ed., México, Esfinge, S.A. de C.V., 1997.

- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría del estado*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2008.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 55ª ed., México, Porrúa, 2003.
- GARZA, SERGIO Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 25ª. ed., México, Porrúa, 2003.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Francisco, *Historia de México 2*, México, Ediciones Quinto Sol, México, 1999.
- GUIZA ALDAY, Francisco Javier, *Diccionario de legislación y jurisprudencia concordado*, México, Orlando cárdenas-editor, S. A. DE C. V., 1996.
- HELLER, HERMAN, *Teoría del estado*, 2ª. ed., en Gerhart Niemeyer (edit.), México, Fondo de cultura económica, 1998.
- HERRERÍAS, ARMANDO, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, 4ª. ed., México, Limusa noriega editores, 2000.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, *Lecciones de derecho tributario, parte sustantiva*, 3ª. ed., México, ECASA editorial, 1991.
- KELSEN, HANS, *Teoría general del estado*, s.f., trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, S. A., 1979.
- MARGAIN MANTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, 14ª ed. México, Porrúa, 1999.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionario de derecho administrativo y burocrático*, México, Diccionarios jurídicos, Oxford, 2008.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionarios temáticos, segunda serie, Derecho fiscal, primera parte*, 2ª ed., México, Oxford, 2002, Vol. 2, A-J.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Glosario jurídico administrativo*, México, IURE editores-UNAM, 2004, Colección glosarios jurídicos temáticos, 1ª serie, Vol. 4.
- MASCARENAS, Carlos E., *Nueva Enciclopedia Jurídica*, España, Editor Francisco Seix, 1989, t. III.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2ª. ed., México, Fondo de cultura económica, 2001.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ, Jorge, *Derecho tributario mexicano*, 5ª ed., México, Trillas, 2008.

QUINTANILLA GARCÍA, Miguel Ángel, *Teoría y práctica del juicio de amparo en materia civil*, 2ª. ed., México, Cárdenas editor y distribuidor, 2000.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Teoría general del estado*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1968.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, 8ª. ed., México, Porrúa, 2011.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Los impuestos y la deuda pública*, s.f., México, Porrúa, 2000.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo G., *Derecho tributario*, 3ª. ed., México, Cárdenas editor distribuidor, 2002, t. I.

SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del estado*, 14ª ed., México, Porrúa, 1998.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO, *Derecho fiscal, colección didáctica II*, s.f. México, Ediciones instituto de investigación de tecnología educativa de la Universidad Tecnológica de México, S.C., 1999.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 7ª ed., México, Porrúa, 1987.

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

Código Financiero del Distrito Federal 1996, s.f., México, SISTA S.A de C.V., México, 1996.

Código Financiero del Distrito Federal 1997, 4ª. ed., México, Ediciones fiscales ISEF, S.A., 1997.

Código Financiero del Distrito Federal 2002, 11ª. ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., 2002.

Código Financiero del Distrito Federal 2009, 18ª. ed., México, Ediciones fiscales ISEF, S.A., 2009.

Código Fiscal del Distrito Federal 2013, 22ª ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, S. A., 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20ª. ed., México, Ediciones fiscales ISEF, 2008.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 14ª. ed., México, Porrúa, 1994.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Acuse de recibo de solicitud de acceso a la Información Pública, Folio número 0106000218209, México Distrito Federal, Sistema INFOMEX del Distrito Federal, (INFOMEX), 2009, p. 1-2. www.infodf.org.mx. 30 de noviembre de 2009.

Álvarez de la Borda, Joel, Madero, Los impuestos y las compañías petroleras, México, Fondo Basave, IISUE, UNAM, 2010, www.terra.com.mx. 06 marzo de 2013.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, *Decreto por el que se expide la ley de ingresos del Distrito Federal para el ejercicio de 2013*, México, Distrito Federal, Gaceta oficial del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2012, p. 220. www.idconline.com.mx. 20 de enero de 2013.

Calleja García Juan Moisés, D.P., Schaffer, Víctor Manzanilla, S. P., Espinosa Pablos, Marco Antonio, D. S., Sabines Gutiérrez, Juan, S.S.-Rúbricas, (sic), *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (31 de diciembre de 1970)*, México, Distrito Federal, Diario Oficial, 1970. www.juridicas.unam.mx. 03 de junio de 2013.

Código Civil Federal. www.diputados.gob.mx. 09 de septiembre de 2013.

Código Fiscal de la Federación. www.diputados.gob.mx. 23 de junio de 2013.

Código Fiscal del Distrito Federal. www.aldf.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Coen Anutia, Arrigo, *Historia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México*, Comisión de ciencia, tecnología e informática de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, 2013. www.aldf.gob.mx. 18 de febrero de 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. www.diputados.gob.mx. 19 de septiembre de 2013.

Delgado Carrillo, Mario M., Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Décima Séptima Época, 2 de diciembre de 2008, No. 475. www.finanzas.df.gob.mx. 20 de octubre de 2013.

Delgado de Cantú, Gloria M, *Historia de México, legado histórico y pasado reciente*, Pearson educación, 2004. <http://books.google.com>. 08 de mayo de 2013.

Diccionario de la lengua Española, 22ª ed., México, Academia Mexicana de la lengua, A. C., 2005-2013. www.academia.org.mx. 10 de noviembre de 2012.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. www.diputados.gob.mx. 24 de mayo de 2013.

Gárniz Fernández, Everardo, D. P., Muñoz Mosqueda, Gilberto, S. P., Canedo Vargas, Jorge, D.S., Mercado Romero, Guillermo, S.S.-Rúbricas, (sic), Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1984), México, Distrito Federal, Diario Oficial 15-12-83 (SIC), 28 de noviembre de 1983. www.juridicas.unam.mx. 29 de julio de 2013.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano de Gobierno del Distrito Federal, México, Décima Séptima Época, No. 125, t. II., 30 de diciembre de 2011. www.finanzas.df.gob.mx. 19 de febrero de 2012.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Décima Séptima Época, 2 de diciembre de 2008, No. 475. www.consejeria.df.gob.mx. 14 de noviembre de 2012.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1984), www.juridicas.unam.mx. 06 de octubre de 2013.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (31 de diciembre de 1970), www.juridicas.unam.mx. 29 de octubre de 2013.

Ley Federal de Correduría Pública. www.diputados.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Ley Federal de los Derechos del Contribuyente. www.diputados.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. www.diputados.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, www.diputados.gob.mx. 01 de noviembre de 2013.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. www.aldf.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. www.aldf.gob.mx. 04 de noviembre de 2013.

Ley Aduanera. www.diputados.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Ley del Notariado para el Distrito Federal. www.aldf.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013. www.aldf.gob.mx. 20 de diciembre de 2012.

Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012. www.aldf.gob.mx. 20 de diciembre de 2011.

Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. www.aldf.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Liga de trabajadores por el socialismo-contracorriente de México, “Especial revolución mexicana”, *Estrategia Obrera*, México Distrito Federal, núm. 102, jueves 17 de junio de 2010, p.1, <http://ltsc.org.mx>. 20 de abril de 2013.

Mendoza Pantoja, Daniel, Bouret Fuentes, Francisco, Sandoval Ángel, *Índice alfabético de leyes abrogadas, Cuaderno de apoyo*, México, Distrito Federal, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Secretaria de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, Subdirección de Documentación Legislativa, septiembre 2004. www.diputados.gob.mx. 27 de enero de 2013.

Pueblos originarios de América. Pueblos originarios, escritura y simbología, código mendocino (o Mendoza). <http://pueblosoriginarios.com>. 29 de enero de 2013.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. www.aldf.gob.mx. 09 de noviembre de 2013.

Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. www.tcadf.gob.mx. 09 de septiembre de 2013.

Resolución de Recurso de Revisión, aprobada por el Pleno del Instituto de Acceso a la Información pública del Distrito Federal en su sesión del 15 de abril de 2009. Recurso de Revisión, expediente RR.137/2009, Recurrente. Janette Reyes Flores, Ente público. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 17 de febrero de 2009. www.infodf.org.mx. 20 de febrero de 2009.

Riva Palacio López, Antonio, D.P., Ocampo Ramírez, Antonio, S.P., Carrillo Zavala Abelardo, D.S., Repeto Ocampo, Joaquín E., S.S., Rubricas (SIC), *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Capítulo II, De la Organización del Departamento del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1978. <http://cem.itesm.mx>. 27 de julio de 2013.

Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, *Manual Administrativo de la Dirección General de Administración de la Secretaría de Finanzas*, México Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de marzo de 2011. <http://cgservicios.df.gob.mx>. 28 de julio de 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de administración tributaria, *Principiantes fiscales-Personas físicas y morales*, México, 2010. www.sat.gob.mx. 11 de septiembre de 2013.

Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 175-180, tercera parte, noviembre de 1983. <http://ius.scjn.gob.mx>. 16 de octubre de 2013.

Solicitud de Acceso a la Información Pública, folio 0106000062608, México Distrito Federal, ante la Oficina del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. INFODF, 10 de diciembre de 2008. www.Infodf.org.mx. 10 de diciembre de 2008.

Tesis V.2o.211 K, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIII, junio de 1994. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 05 de agosto de 2013.

Tesis XXI. 1o. 90 K, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIV, septiembre de 1994. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx/>. 16 de octubre de 2013.

Tesis II. Segunda Sala, S. J. F., *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Vol. CXXV, tercera parte, octubre de 1963. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 05 de agosto de 2013.

Tesis I. 4o.A.304 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 23 de octubre de 2013.

Tesis VI.2º.J/43, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. III, marzo de 1996. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS, <http://ius.scjn.gob.mx>. 4 de agosto de 2013.

Tesis VI.2º.J/43, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. III, marzo de 1996. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 18 de octubre de 2013.

Tesis 2a. XXXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, marzo de 1999. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 30 de octubre de 2013.

Tesis XXX, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. IV, julio-diciembre de 1989. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 06 de noviembre de 2013.

Tesis I. 2º.A. J/6, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. II, noviembre de 1995. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 19 de octubre de 2013.

Tesis VI. 2º. J/146, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. VIII, septiembre de 1991. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 19 de septiembre 2013.

Tesis segunda sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. XCI, enero de 1956. Jurisprudencias y Tesis Aisladas IUS. <http://ius.scjn.gob.mx>. 19 de septiembre de 2013.

Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, *Manual administrativo de la oficina de la tesorería del Distrito Federal*, México Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2 de febrero de 2011. <http://cgsservicios.df.gob.mx>. 17 de julio de 2013.

Vargas Aguilar, Jorge, *Oficio: SF/2896/2009, Asunto: Se da contestación a la solicitud de información con folio No. 0106000218209*, México Distrito Federal, Secretaría de Finanzas, Tesorería del Distrito Federal, Subtesorería de

Fiscalización, 10 de diciembre de 2009. www.infodf.org.mx. 13 de noviembre de 2012.

OTRAS FUENTES

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Órgano de Gobierno del Distrito Federal, México, Décima Séptima Época, No. 475, 2 de diciembre de 2008.

Diccionario Enciclopédico, 2ª ed., Madrid, Espasa Calpe, S. A., 1992, t. 3.

Diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Hernández Pineda, Sonia, Oficio número SF/TDF/SF/2369/2013, de fecha 24 de septiembre de 2013, México, Distrito Federal, Subtesorería de Fiscalización, de la Tesorería del Distrito Federal, dependiente de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, 2013.

Recurso de revisión, expediente RR.137/2009, Recurrente. Janette Reyes Flores, Ente público. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 17 de febrero de 2009.

Recurso de revisión, expediente RR.137/2009, Recurrente. Janette Reyes Flores, Ente público. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 17 de febrero de 2009, oficio SFDF/OIP/041/2009, de fecha 26 de febrero de 2009.