



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E. N. E. P.  
"ACATLAN"  
U. N. A. M.  
AREA: DERECHO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION LLEVADO A CABO  
POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
MANUEL MARTINEZ CARO

M-0028525



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.



IN REQUIEM.

BENITO MARTINEZ B.

A MIS PADRES.

QUIENES CON SU CARIÑO Y APOYO HAN LOGRADO  
QUE REALICE MIS MAS CAROS ANHELOS.

CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO DEDICO  
EL PRESENTE TRABAJO.

INDICE

400 28525

INTRODUCCION	i
CAPITULO I: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	
1.1 Concepto	1
1.2 Elementos del procedimiento administrativo de ejecución	3
1.3 Aspectos Constitucionales	4
1.4 Naturaleza jurídica del procedimiento administrativo de ejecución	13
CAPITULO II: LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION	
2.1 Actos de iniciación	19
A) Requerimiento en contra del deudor principal	20
B) Procedimiento de cobro en contra de otros deudores distintos al sujeto pasivo principal	24
2.2 Actos de desarrollo	
A) Embargo	30
B) Custodia de los bienes	39
C) Oposición de tercero en la diligencia	44
D) Traba de ejecución en bienes ya embargados	45
E) Inscripción del embargo	46

F) El embargo de créditos	47
G) Embargo de dinero o de bienes preciosos	48
H) Medidas de apremio	49
I) Valuación de los bienes	51
J) Cobro de créditos embargados	54
K) Aplicación de frutos y productos de bienes	55
L) La enajenación forzosa	55
M) Anuncio del remate	61
N) Base o precio del remate	62
Ñ) Depósito de garantía	63
O) Las posturas	64
P) Acto del remate, primera subasta	65
Q) Segunda y tercera almoneda	66
R) Actos posteriores al fincamiento del remate de bienes muebles	67
S) Actos posteriores al fincamiento del remate de bienes inmuebles	68
T) El incumplimiento del postor	70
U) La venta fuera de subasta	71
V) Adjudicación en favor del Fisco Federal	72

2.3	Actos de conclusión	73
	A) Aplicación del producto de la enajenación cuando sólo sea interesado el Fisco Federal	74
	B) Aplicación del producto de la ejecución cuando concurrieren con el Fisco Federal otros fiscos locales	75
	C) Aplicación del producto de la ejecución cuando concurrieren con el Fisco Federal otros acreedores privados privilegiados	77

### CAPITULO III: SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

3.1	Concepto	80
3.2	Modalidades	83
3.3	Presupuestos	83
3.4	Procedimiento	85
3.5	Efectos	87
3.6	Cesación	89
3.7	Defensas del particular en el procedimiento administrativo de ejecución	89
	A) Recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución	92
	B) Recurso de nulidad de notificaciones	95

3.8. Formas de garantizar el interés fiscal	102
---	-----

CAPITULO IV: FACULTADES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA LLEVAR A CABO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

4.1 Aspectos Constitucionales y legales acerca del procedimiento administrativo de ejecución	126
4.2 Régimen jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social	133
4.3. Naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos	138
4.4 Carácter fiscal de las cuotas obrero patronales y de los créditos por capitales constitutivos	141
4.5 La Reforma al Artículo 271 de la Nueva Ley del Seguro Social de fecha 31 de diciembre de 1981	143
4.6 Inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución llevado a cabo por el Instituto Mexicano del Seguro Social	146

CAPITULO V: CONCLUSIONES	151
--------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	154
--------------	-----

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene, como cualquier otro trabajo de naturaleza intelectual, fines mediatos e inmediatos, entre los primeros podemos mencionar la intención del suscrito de aportar una modesta opinión que en un momento dado pudiera orientar al legislador a ajustar las leyes fiscales a los lineamientos constitucionales, establecidos por el Constituyente de 1917; otro fin mediato sería el de que este trabajo pudiera ser consultado por personas interesadas en el Derecho Financiero en general y en el Derecho Fiscal en particular, mientras que los fines inmediatos serían de superación académica de quien formula este trabajo.

Únicamente espero tener la capacidad suficiente de análisis y síntesis para hacer entendible la presente comunicación, a fin de que en un momento dado pueda orientar al amable lector de la misma.

Procedo a continuación a desarrollar mi trabajo bajo el título de tesis y capitulado que ha sido aprobado por las Autoridades Universitarias correspondientes, y en el cual trataremos de explicar por qué sostenemos la tesis de que las facultades económico-coactivas entregadas por el legis

lador al Instituto Mexicano del Seguro Social no se ajustan a las disposiciones constitucionales que analizaremos a continuación.

Para estos efectos partiremos de las cuestiones más generales que en este caso serían la definición del procedimiento administrativo de ejecución y sus fundamentos constitucionales, y la explicación de los elementos que la constituyen, así como el desarrollo completo del procedimiento correspondiente para llegar a las cuestiones más particulares como lo serían en este caso las facultades económico-coactivas entregadas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Una vez que hayamos aportado tales elementos desarrollaremos la tesis que sostenemos, concluyendo con las recomendaciones que se desprenden del presente estudio.

Hecha la salvedad anterior entremos al estudio del presente trabajo.

CAPITULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DE EJECUCION

Por cuestión de método y como punto de partida procederemos a dar un concepto del procedimiento administrativo de ejecución.

### 1.1. Concepto.

La Doctrina tanto nacional como extranjera; denomina a esta potestad como facultad económica coactiva, mientras que el Código Fiscal de la Federación, la regula con el nombre de procedimiento administrativo de ejecución.

Así tenemos que Giuliani Fonrouge define a el procedimiento económico coactivo como: "el procedimiento especial y sumario que permite al Estado, exigir coactivamente el pago de las obligaciones tributarias".(1)

Por otra parte, el famoso tratadista español Miguel Fenech nos da su concepto acerca del procedimiento económico coactivo, señalando que "es el medio jurídico con el cual se logra la satisfacción del acreedor cuando éste no se consigue a través de la prestación del deudor y es necesario con

---

(1) GIULIANI FONROUGE, Carlos M., Derecho Financiero., Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina., 1a. Edic., - 1962., Vol. II, p. 319.

seguir aquella satisfacción independientemente de la voluntad del obligado y venciendo toda su contraria voluntad". (2)

En México, el Lic. Sergio Fco. de la Garza lo define como "La actividad administrativa que desarrolla el Estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa, los créditos fiscales a su favor". (3)

A su vez, Emilio Margain Manautou lo describe de la siguiente manera: "el procedimiento económico coactivo es uno de los particularismos del Derecho Tributario, esencialísimo para la Hacienda Pública, pues el mismo le permite la obtención o aseguramiento en forma rápida, económica y oportuna de los créditos fiscales que le corresponden".(4)

En nuestra legislación, el Código Fiscal de la Federación - en su artículo 145, párrafo primero, establece que mediante el procedimiento administrativo de ejecución las autoridades fiscales exijan el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los -- plazos señalados por la ley.

---

(2) FENECH, Miguel., Principios de Derecho Procesal Tributario., Editorial Bosch, Barcelona, España., 3a. Edición., 1949, tomo II, p. 12.

(3) DE LA GARZA, Sergio Fco., Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, México, 10a. Edic., 1980. p. 73.

(4) MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Edit. U.A.S.L.P. México. 6a. Edic. 1981. p. 206.

En nuestra opinión, consideramos que el procedimiento económico coactivo es: "La serie de actos realizados por el Estado a fin de proceder coercitivamente en contra de los contribuyentes que no han cumplido voluntariamente sus -- obligaciones contributivas, dentro del plazo fijado por -- la ley".

#### 1.2. Elementos del procedimiento administrativo de ejecución.

Los elementos del procedimiento administrativo de ejecución; lo constituyen todos actos ejecutados por la autoridad fiscal, coordinándose con el fin de alcanzar la finalidad propuesta, en este caso el pago de un crédito fiscal".

Para Sergio Fco. de la Garza, los actos en el procedimiento administrativo de ejecución son: "actos de iniciación, - actos de desarrollo y actos de conclusión". (5)

El desarrollo de estos elementos se llevará a cabo en el capítulo 11 del presente trabajo.

---

(5) DE LA GARZA, Sergio Fco., op. cit. p. 728.

1.3. Aspectos Constitucionales,

Los antecedentes constitucionales más remotos de la facultad económico coactiva los encontramos, primeramente, en el año de 1814, año en el cual se expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también conocido con el nombre de Constitución de Apatzingan, expedida por Don José María Morelos y Pavón; esta Constitución, en su artículo 36, establecía: "que las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa";-- por su parte, el artículo 41 señalaba: "las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: "... una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos,...", asimismo, el artículo 113 de la Constitución antes mencionada, preceptuaba como atribución del Supremo Congreso: - - ". . . establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos". (6)

Posteriormente, en el año de 1824, fue expedida la primera Constitución Federal, la cual en su artículo 50, fracción VIII, otorgaba como facultad exclusiva del Congreso:

---

(6) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México - 1808-1979. Edit. Porrúa, México. 9a Edic. 1979 p.p. - 35-36.

"fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlas, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno".

(7)

Ahora bien, entre los antecedentes más recientes encontramos a la Constitución de 1857, y a la de 1917, la cual rige en la actualidad nuestro sistema jurídico.

Así tenemos que en la Constitución de 1857, se establecía como facultad del Congreso: "aprobar el presupuesto de -- los gastos de la federación que actualmente debe presen--tarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo"; así como "para expedir todas las leyes -- que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". (Art. 72, - - fracciones VII y XXX). (8)

Por lo que respecta a la Constitución Política de 1917, - tenemos que en su artículo 22, segundo párrafo, está consagrada la raíz constitucional del procedimiento administrativo de ejecución al preceptuar: "No se considerará --

---

(7) TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit. p. 174.

(8) Ibidem. p.p. 618-619.

como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas".

Intimamente relacionado con el artículo 22 se encuentra el artículo 89, fracción I, en el cual se establece que es facultad del Presidente de la República el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Es menester señalar que el artículo 31, fracción IV, también se encuentra relacionado con el artículo 22 constitucional al señalar que "son obligaciones de los mexicanos. . . contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Estado y Municipio en que residan - de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Así, de esta manera, podemos señalar que si el Poder Ejecutivo de la Federación tiene facultad para ejecutar -- las leyes y proveer en la esfera administrativa a su -- exacta observancia, para el debido desarrollo de su --

actividad esencial de recaudar los gastos públicos, puede seguir un procedimiento especial, distinto al Judicial; - sin que la aplicación de los bienes obtenidos sea considerada como confiscación.

Es preciso señalar que el procedimiento económico coactivo ha sido objeto de múltiples controversias en su aspecto constitucional.

Así tenemos que se ha argumentado que la facultad económica coactiva viola el artículo 14 Constitucional, por que éste ordena que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Para responder a tal impugnación, el ilustre Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Don Ignacio L. Vallarta, estableció: "Sería preciso pretender que éstos (los jueces), puedan administrar, porque administrar es justamente cuidar de que los servicios públicos se presenten en la forma que lo ordenan las leyes, para atribuirles la Jurisdicción que se intente darles; sería forzoso, en fin, confundir las facultades de los Poderes - --

Públicos, alternando la naturaleza de los asuntos que a ellos corresponden, para insistir en que el apremio necesario para el cumplimiento de los deberes políticos, administrativos, debe ser Judicial contencioso". (9)

Reforzando la idea de Vallarta, el administrativista Gabino Fraga señala que "han preponderado los argumentos -- que sostienen que como la obligación de pago del impuesto no es una obligación de carácter civil que esté regulada por el derecho común, sino una imperiosa necesidad política, que la constituye en un servicio público que debe presentarse aún contra la voluntad del obligado, no puede -- dicha obligación asumir la forma judicial". (10)

Otra objeción que se ha hecho con relación a la facultad económico coactiva, es en el sentido de que viola el artículo 17 Constitucional, ya que éste prohíbe hacerse justicia por sí mismo y ejercer violencia para reclamar su derecho.

---

(9) VALLARTA, Ignacio L., Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-coactiva, Imprenta del Hospicio. Puebla. 1885. p.41.

(10)FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México. 20a. Edic. 1980. p. 336.

De esta forma el Poder Ejecutivo, al exigir coactivamente el pago de los créditos fiscales, en realidad se está haciendo justicia a sí mismo y ejerciendo violencia para reclamar sus derechos.

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

derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea.

Suponer, pues, que una autoridad hace violencia cuando obedece la ley, es subvertir todos los principios.

Así mismo, cierto es que según nuestras instituciones una autoridad puede ejercer violencia cuando obra contra la ley; pero entre nosotros, lo mismo que en todos los pueblos civilizados, la autoridad que la obedece, no obra contra derecho; confundir estas ideas contrarias, es equiparar el crimen con el cumplimiento del deber".(11)

Por último, también se ha señalado que el procedimiento económico-coactivo, es violatorio del artículo 22 Constitucional, pues al hablar éste de que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes que corresponden a una persona para el pago de impuestos o multas, indica que esto ocurre siempre que esa aplicación sea hecha por la autoridad judicial, lo que viene a significar que es dicha autoridad la que debe intervenir para el cobro de tales impuestos y multas.

Respecto a tal situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el artículo 22 que se cita en -

---

(11) VALLARTA, Ignacio L. op. cit. p.p. 51-52.

el sentido de "que si bien el legislador quiso que la aplicación de los bienes de una persona para el pago de la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, sea hecha exclusivamente por la autoridad judicial, no exige lo mismo cuando se trata del pago de impuestos o multas; siendo este criterio enteramente lógico, agrega, porque lo establece con toda claridad el precepto transcrito, cuanto porque la tributación es inherente al ejercicio de la soberanía que proviene de la misma Constitución y nada hay más consecuente con ella, como que el Poder Ejecutivo, a quien la propia Constitución impone la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, tenga las facultades necesarias para hacer efectiva aquella función de la Soberanía recaudando el impuesto".

(12)

Por su parte, el Lic. Alfonso Cortina, ha señalado que, "no puede considerarse confiscatoria la aplicación total de bienes de una persona para el cobro de diversos créditos fiscales y de accesorios de éstos como la sanción por mora y la acumulación de sanciones por incumplimiento de

---

(12) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.

obligaciones tributarias hecha por autoridad administrativa". (13)

A continuación, y con el objeto de reforzar la idea de -- que el procedimiento económico coactivo es plenamente -- Constitucional, hacemos referencia a la Jurisprudencia -- que ha fijado la Suprema Corte de Justicia de la Nación -- respecto a tal facultad:

Facultad Económico-Coactiva.- "El uso de la facultad -- económico-coactiva por las autoridades administrativas, -- no está en pugna con el artículo 14 Constitucional".(14)

Facultad Económico-Coactiva.- "La Suprema Corte ha estimado siempre que siendo la facultad económico-coactiva -- una de las más altas manifestaciones de la Soberanía -- del Estado, no puede ser objeto de contrato alguno, y el que hubiere celebrado es inexistente" (15)

---

(13) CORTINA, Alfonso. Curso de Política de Finanzas -- Públicas de México. Edit. Porrúa. México. 1a. Edic. 1977. p. 47.

(14) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. año 1965, parte III. 2a. Sala. p.138.

(15) Ibidem.

Facultad Económico-Coactiva.- "Su aplicación para el cobro de cantidades que no tiene el carácter de Impuestos o adeudos al Fisco, importa una violación de garantías".  
(16)

#### 1.4. Naturaleza Jurídica del Procedimiento Administrativo de ejecución.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo de ejecución se ha discutido si es un proceso jurisdiccional o se trata en realidad de un -- procedimiento administrativo.

Así tenemos que para Guiliani Fonrouge, el procedimiento económico coactivo "tiene el carácter de un proceso jurisdiccional que se desarrolla ante la autoridad judicial".  
(17)

Por otra parte, en nuestro país el tratadista Sergio Fco. de la Garza señala que, "el procedimiento administrativo de ejecución es un procedimiento contradictorio aún cuando la doctrina extranjera llegue a sostener su naturaleza jurisdiccional". (18)

---

(16) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. año 1965, parte III, 2a. Sala. p. 137.

(17) GIULIANI FONROUGE, Carlos M. op. cit. p. 820.

(18) DE LA GARZA, Sergio Fco. op. cit. p. 726

Nosotros por nuestra parte, participamos de la opinión de Sergio Fco. de la Garza, en el sentido de que el procedimiento económico coactivo es un procedimiento administrativo, y para el efecto hacemos mención a las siguientes - consideraciones:

En nuestra opinión no deben confundirse los conceptos - - proceso y procedimiento, por ello se debe precisar la naturaleza de ambas instituciones.

En términos generales se llama proceso: "a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada". (19)

El procedimiento por el contrario "son las formas según - las cuales los negocios administrativos se preparan, es - decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución del mismo". (20)

---

(19) GUASP, Jaime. Derecho Procesal Civil. Edit. IEP. - - 2a. Edición. Madrid. 1962. Tomo I. p. 2.

(20) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. - Porrúa, México. 10a. Edición. 1981. Tomo I. p. 288.

Es conveniente señalar que esta terminología procede de la teoría procesal civil y se extiende al campo del Derecho Administrativo.

Ahondando en señalar las diferencias entre proceso y procedimiento que no son sinónimos o intercambiables Alcalá Zamora y Castillo nos dice: "conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional, compositiva del litigio mientras que el procedimiento (que puede manifestarse -- fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

Así pues, mientras, la noción del proceso es esencialmente teleológica la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que, tipos distintos de proceso se pueden sustanciar por el mismo procedimiento, y viceversa; procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter --- dinámico, reflejado en su común etimología, de *procedere*,

avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos-constituyen o no relación jurídica- que entre sujetos (es decir, las -- partes y el juez) se establecen durante la sustanciación del litigio". (21)

Francisco López Nieto por su parte nos dá la siguiente -- definición de procedimiento administrativo: "El procedi-- miento administrativo es el cauce legal que los órganos - de la administración se ven obligados a seguir en la rea- lización de sus funciones y dentro de su competencia res- pectiva para producir los actos administrativos". (22)

Para el administ-ativista Nava Negrete 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". (23)

- 
- (21) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Proceso, Autocomp<sub>o</sub> sición y Autodefensa. Edit. Imprenta Universitaria. México, 1a. Eeición, 1947. p. 110.
- (22) LOPEZ NIETO, Francisco. El Procedimiento Administra- tivo. Editorial Bosch. Barcelona. 2a. Edición. 1946. p. 2.
- (23) NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrati<sub>o</sub> vo. Edit. Porrúa. México. 2a. Edición. 1959. p. 78.

Así de esta manera podemos afirmar que no todo procedi-- miento es un proceso, pero todo proceso es un procedi- miento; procedimiento es "rito, cauce, conducto integra- do por actos que se ordenan a una finalidad que puede -- ser jurisdiccional o no; en cambio proceso implica siem- pre litigio, composición.

Por lo tanto podemos afirmar que el procedimiento admi-- nistrativo de ejecución, es un procedimiento de naturaleza administrativo, tanto porque el órgano que lo ejecuta es la Administración Pública Centralizada, como porque - materialmente, no tiene como finalidad la resolución de ninguna controversia.

Otra característica del procedimiento administrativo de ejecución es, que su finalidad es la recaudación del im- porte de lo debido por virtud de un crédito fiscal no sa- tisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito -- prescindiendo de la voluntad de ese deudor o aún en con- tra de su voluntad.

En el mismo sentido, puede decirse que tiene el carácter de procedimiento administrativo de ejecución satisfacti-

va ya que la satisfacción del interés del acreedor se logra mediante la prestación consistente en la obtención de una cantidad de dinero, y en casos muy excepcionales, de otros bienes.

Es por último, un procedimiento administrativo de ejecución expropiativa, ya que el dinero que constituye el objeto de la ejecución pertenece al deudor y además todos los bienes sometidos a su ejecución, para convertirlos en dinero, y que es el objeto de la pretensión de la Administración Pública.

CAPITULO II

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

El procedimiento administrativo de ejecución cuyo concepto y naturaleza jurídica fue objeto de estudio en el capítulo anterior; para efectos del presente trabajo hemos considerado pertinente clasificar los actos administrativos del procedimiento administrativo de ejecución en:

- I).- Actos de iniciación,
- II).- Actos de desarrollo,
- III).- Actos de conclusión.

#### 2.1 Actos de iniciación.

Estos actos son los que tienen por objeto requerir de pago al contribuyente o responsable solidario respecto del crédito fiscal que no hubiere sido cubierto dentro del plazo señalado por la ley.

Es importante señalar que estos actos son diferentes --- cuando el procedimiento administrativo se encamina en -- contra del sujeto pasivo principal de la relación tributaria o en contra de un responsable solidario.

A) Requerimiento en contra del deudor principal.

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

- I.- Si la contribución se calcula por períodos establecidos en la ley, a más tardar el día 20 del mes de calendario inmediato posterior a la terminación del período.
- II.- En el caso de Retención o Recaudación de contribuciones, los retenedores o las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 15 del mes del calendario inmediato posterior al de la retención o recaudación.
- III.- En cualquier caso, dentro de los 15 días siguientes al momento de causación.

La Autoridad Administrativa, esto es, la Oficina Federal de Hacienda en la que se encuentre radicado dicho crédito que es la que tiene jurisdicción sobre el dominio del deudor, dicta una resolución que recibe el nombre de mandamiento de ejecución, en la que ordena que se requiera al deudor para que efectúe el pago en la misma diligencia de requerimiento, con el apercibimiento, que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios. Dichos accesorios están constituidos por los vencimientos que vayan ocurriendo durante el procedimiento administrativo de ejecución, los gastos de ejecución, los recargos y las multas.

Si la exigibilidad del crédito se origina en una cesación de la prórroga o de la autorización para pagar en parcialidades, porque el deudor deja de cubrir alguna de las parcialidades, debe ordenarse el requerimiento para que efectúe el pago dentro de los 6 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento, apercibido que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios.

El requerimiento de pago se notificará, según el caso, - en los términos de las fracciones I a III del artículo - 134 del Código Fiscal de la Federación y que son:

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

II.- Por correo ordinario o por telegrama.

III.- Por estrados.

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

El requerimiento es un acto necesario y cuyo objeto consiste en el cumplimiento de una carga procesal, así - --

mismo es considerado un acto debido, ya que constituye -- una obligación administrativa para el funcionario, la --- iniciación del procedimiento administrativo de ejecución, a fin de hacer ingresar al patrimonio del Estado el cré-- dito que tiene a su favor, y que no ha sido cumplido por el deudor en forma voluntaria.

Con relación a este aspecto La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la tesis de que "la diligen-- cia de requerimiento es la base del procedimiento económi-- co coactivo y si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda actuación anterior resulta viciada, pues - su falta implica dejar sin defensa al interesado y la vio-- lación en su perjuicio de los artículos 14 y 16 de la Cons-- titución" (24).

---

(24) Semanario Judicial de la Federación, V Epoca, volú-- men XXV, p. 1960.

B) Procedimiento de cobro en contra de otros deudores distintos al sujeto pasivo principal.

Cuando el sujeto pasivo principal no ha cumplido voluntariamente con su obligación tributaria, es factible que -- la autoridad considere conveniente exigir su pago a un su jeto pasivo por adeudo ajeno.

En la Doctrina se ha considerado que existen 3 clases de responsabilidades; y que son:

- 1) La Responsabilidad Sustituta
- 2) La Responsabilidad Solidaria
- 3) La Responsabilidad Objetiva

Con relación a la responsabilidad sustituta, Javach consi dera "que la razón principal que ha inducido al legisla-- dor a la creación de esta institución jurídica, es la ma-- yor facilidad y simplicidad para la liquidación y recolec-- ción definitiva de las sumas que se deban, al mismo tiem-- po que la seguridad y oportunidad del cumplimiento de las

obligaciones pertinentes... y señala que es responsable - por sustitución aquel que, en virtud de una disposición - de la ley, es responsable del pago del crédito fiscal no por la intervención personal y directa que tuvo en su - - creación; sino porque la conoció o pasó ante él sin haber exigido al responsable contribuyente el pago respectivo". (25)

Por lo que respecta a la responsabilidad solidaria, el -- tratadista Mario Pugliese nos dice: "fines prácticos de - garantía y particularmente disciplinarios y represivos -- inspiraron al legislador para establecer este amplio y rí gido sistema de solidaridad legal, de manera que en mu--- chos casos, se podría hablar de una responsabilidad verdada dera a título represivo". (26)

---

(25) JARACH, Dino., El Hecho Imponible., Edit. Revista - de Jurisprudencia Argentina, S.A., Buenos Aires., - 1943, p. 294.

(26) PUGLIESE, Mario. Instituciones de Derecho Financiero Traducción española., F.C.E., México., 1a. Ed., 1946., pp. 93-94.

Analizando el aspecto de la responsabilidad objetiva, --- Jarach establece que "la responsabilidad objetiva es una garantía real sobre el objeto materia del hecho imponible. Por efecto de esta garantía todos los sujetos en cuya -- disposición se encuentra el objeto mismo sufrirán las consecuencias de la garantía real, debiendo pagar el tributo si quieren evitar la ejecución sobre el mismo objeto, se trata más bien que de una responsabilidad, de una carga".  
(27)

Por su parte el Código Fiscal de la Federación, no hace - diferencia de responsabilidades ya que únicamente habla - de responsables solidarios, estableciendo en su artículo 26 que deben considerarse como tales:

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

---

(27) JARACH, Dino., op. cit., p. 145.

- II. Las personas que estén obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente, hasta por el monto de estos pagos.
- III. Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liqui-  
dación o quiebra, así como de aquéllas que se cau-  
saron durante su gestión.
- IV. Los adquirentes de negociaciones, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en rela--  
ción con las actividades realizadas en la negociaci  
ón, cuando pertenecía a otra persona, sin que -  
la responsabilidad exceda del valor de la misma.
- V. Los representantes, sea cual fuere el nombre con -  
que se les designe, de personas no residentes en -  
el país, con cuya intervención estas efectúen acti  
vidades por las que deban pagarse contribuciones,  
hasta por el monto de dichas contribuciones.
- VI. Quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, --  
por las contribuciones a cargo de su representado.

- VII. Los legatarios y los donatarios a título particular respecto de las obligaciones fiscales que se hubieran causado en relación con los bienes legados o donados, hasta por el monto de éstos.
- VIII. Quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria.
- IX. Los terceros que para garantizar el interés fiscal constituyan depósito, prenda o hipoteca o -- permitan el secuestro de bienes, hasta por el valor de los dados en garantía, sin que en ningún caso su responsabilidad exceda del monto del interés garantizado.

Con relación a los responsables solidarios es necesario -- que previamente a la iniciación del procedimiento administrativo de ejecución, se le instaure al sujeto pasivo un procedimiento de cobro por el que se le dé la oportunidad de cumplir voluntariamente con el pago del adeudo del sujeto pasivo principal.

Así de esta manera, tenemos que el Código Fiscal de la --

Federación establece que "las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales, deberán pagarse o garantizarse - junto con sus accesorios, dentro del mes siguiente a la - fecha en que surta sus efectos la notificación". (Art. - 65, del Código Fiscal de la Federación.)

Esta resolución deberá constar por escrito, señalar la -- autoridad que lo emite, estar fundado y motivado, y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, -- ostentar la firma del funcionario competente, el nombre - de la persona a quien vaya dirigido, y además la causa legal de la responsabilidad.

Si el responsable solidario a quien se le está exigiendo el pago no lo cubre dentro del plazo, entonces será necesario que se dicte un mandamiento de ejecución, el cual - constituye la iniciación del procedimiento administrativo de ejecución y contiene el apercibimiento al requerido -- para que de no pagar se le embarguen bienes para hacer -- efectivo el crédito fiscal.

## 2.2 Actos de Desarrollo.

Según el escritor español Miguel Fénéch, los actos de desarrollo son: "los actos procedimentales encaminados a conseguir el desenvolvimiento del procedimiento, conduciéndolo hacia la consecución del resultado que con el mismo se pretende y formándolo materialmente". (28)

Dentro de los actos de desarrollo tenemos:

### A) El Embargo.

Fénéch da el siguiente concepto de embargo de bienes: "es el acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la realización forzosa de los bienes que posee el deudor -en poder o en -

---

(28) FENECH, Miguel; op. cit., vol. II, p. 41

el de terceros-, fijando su sometimiento que abstenga de realizar cualquier acto dirigido a sustraer los bienes - de terminado y sus frutos de la garantía del crédito".

(29)

Sujetos del Embargo.

Los sujetos del embargo según dispone el artículo 155, - del Código Fiscal de la Federación son:

- a) El deudor, o, en su defecto, la persona con quien se entienda la diligencia.
- b) Los testigos, que pueden ser nombrados por el deudor o por el ejecutor.
- c) El ejecutor, el cual es el elemento necesario, -- siendo los demás contingentes.

---

(29) FENECH, Miguel; op. cit., vol. II, p. 55.

El artículo 152, párrafo segundo del ordenamiento citado establece que si el requerimiento o la notificación se hizo por edictos, la diligencia de embargo debe entenderse con la autoridad municipal o local de la circunscripción de los bienes, salvo que en el momento de iniciarse la diligencia compareciere el deudor, en cuyo caso debe entenderse con él.

El propio artículo 152, último párrafo, del antes mencionado ordenamiento señala que en el caso de que el embargo haya de realizarse cuando se descubra en un acto de inspección y vigilancia, se procederá al aseguramiento de los bienes, cuya importación debió ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por éstas, siempre que quien practique la inspección esté facultado para ello en la orden respectiva.

Lugar del Embargo.

Establece el artículo 152, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, que el ejecutor designado por la oficina federal de Hacienda, en que esté radicado el

crédito fiscal debe constituirse en el domicilio del deudor y practicar la diligencia de secuestro con las mismas formalidades que señala el Código Fiscal de la Federación para las notificaciones personales, en su artículo 137. - De esta diligencia se levantará acta pormenorizada de la que se entregará copia a la persona con quien se entienda la misma.

#### Tiempo del Embargo.

El tiempo del embargo puede ser simultáneo con la notificación del requerimiento de pago. La diligencia debe realizarse en días y a horas hábiles.

#### Bienes susceptibles de Embargo.

El artículo 155 del Código Fiscal de la Federación, establece como objeto de embargo todos los bienes del deudor, con las excepciones que el mismo establece. La elección de los bienes susceptibles de embargo corresponde al deudor, siempre que se sujete al orden siguiente:

I.- Los bienes inmuebles o la negociación en los casos a que se refiere el artículo 12, Fracción IV, del Código Fiscal de la Federación.

II.- En los demás casos:

- a). Dinero y metales preciosos;
- b). Acciones, bonos, cupones vencidos, a cargo de instituciones o empresas particulares de reconocida solvencia;
- c). Alhajas y objetos de arte;
- d). Frutos o rentas de toda especie;
- e). Bienes muebles no comprendidos en los incisos anteriores;
- f). Bienes raíces;
- g). Negociaciones comerciales, industriales o agrícolas;
- h). Créditos no comprendidos en el inciso b.

Según el artículo 156 del mencionado ordenamiento el ejecutor tiene facultad para señalar bienes, sin sujetarse al orden establecido en el artículo 155, si el deudor no

ha señalado bienes suficientes a juicio del mismo ejecutor, si no ha seguido el orden prescripto en el precepto, o si teniendo otros bienes susceptibles de embargo, señalare - bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora o que ya reportaron cualquier gravamen real.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido - reiteradamente que "el embargo debe recaer siempre en bie nes propiedad del deudor, de manera que si se demuestra - en autos que bien secuestrado pertenece a un tercero, debe aceptarse que este último esté legalmente capacitado - para ejercer la acción que corresponda a fin de recuperar lo que es suyo. No es admisible el argumento de que la - compra-venta ejecutada con anterioridad al embargo pueda producir perjuicios al autoridad embargante, cuando dicha compra-venta no fue inscrita en el Registro Público de la Propiedad, pues esa falta de inscripción determina que el título de dominio no sea oponible a un tercero, como en - el caso es el Fisco. En efecto, debe entenderse que cuando la ley establece que los títulos de propiedad no registr ados no son oponibles a terceros, se refiere sólo a - - aquellos con iguales derechos a los del propietario cuyo título no se ha registrado, esto es, con derechos reales

oponibles a este último. Por tanto, sin necesidad de --  
abordar el problema de si el embargo produce o no dere- --  
chos reales, debe estimarse que aún cuando el embargo li-  
mita el derecho de propiedad, tal limitación no puede opo-  
nerse a quien invoca el dominio adquirido de manera indu-  
dable con anterioridad al secuestro, debido a que todo --  
mandamiento de ejecución descansa sobre el supuesto de --  
que se hará efectivo en bienes del deudor y no en los de  
un tercero, cuya acción para recuperar el bien secuestra-  
do, no puede destruirse alegando que la escritura de pro-  
piedad relativa no se encuentra registrada, si el contra-  
to de compra-venta, se perfeccionó antes de que se cum- --  
pliera el mandamiento de ejecución, pues dicho contrato --  
transfiere la propiedad independientemente de que no se--  
registren oportunamente". (30)

---

(30) INFORME A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION  
1968, SEGUNDA SALA, pp. 73-74, tesis 13, R.F. 330/  
65, Francisco Medina Izquierdo.

Bienes Exceptuados del Embargo.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 157 - -  
exceptúa de embargo los siguientes bienes:

- I.- El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares;
- II.- Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor;
- III.- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, -- arte u oficio a que se dedique el deudor;
- IV.- La maquinaria, enseres y semovientes propios para las actividades de las negociaciones industriales comerciales o agrícolas en cuanto fueren necesarios para su funcionamiento a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación a que estén destinados;
- V.- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deben 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 --  
este;
- VIII.- Los derechos de uso o de habitación;
- IX.- El patrimonio de familia en los términos que esta  
blezcan las leyes, desde su inscripción en el Re-  
gistro Público de la Propiedad;
- X.- Los sueldos y salarios;
- XI.- Las pensiones alimenticias;
- XII.- Las pensiones civiles y militares concedidas por  
el Gobierno Federal o por los organismos de segu-  
ridad social.
- XIII.- Los ejidos de los pueblos.

Según dispone el artículo 154 del Código Fiscal de la -  
Federación, el embargo puede ser modificado en su cuan-  
tía, por incremento o ampliación, en cualquier momento  
del procedimiento, cuando la oficina ejecutora estime -  
que los bienes embargados son insuficientes para cubrir  
los créditos fiscales y los vencimientos inmediatos. --

No prevee el citado ordenamiento una reducción del embargo por exceder notoriamente el valor de los bienes embargados al importe del crédito fiscal garantizado y sus --- accesorios.

B) Custodia de los Bienes.

Este tipo de actos administrativos, también vendrá a quedar incluido dentro de los denominados actos de desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución.

En general la guarda de los bienes embargados se encomienda a personas distintas del deudor, dicha persona es el depositario quien tiene el carácter de interventor encargado de la caja cuando el objeto embargado es una negociación comercial, industrial o agrícola y de administrador cuando el objeto embargado sea un bien raíz, los depositarios son nombrados por los jefes de las oficinas ejecutoras bajo su responsabilidad. Ellos pueden también removerlos. Cuando no haya nombrado depositario el jefe de la oficina ejecutora previamente al embargo, lo puede de-

signar el ejecutor. El ejecutado puede ser nombrado dep<sub>o</sub>sitarario.

Facultades y Obligaciones del Interventor encargado de la Caja.

El interventor encargado de la caja deberá retirar los ingresos netos de la negociación intervenida y entregarlos en la caja de la oficina ejecutora diariamente o a medida que se efectúe la recaudación. Así mismo, cuando el in--terventor tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación o de operaciones que pongan en peligro los intereses del fisco federal, dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses y dará cuenta a la oficina ejecutora, la que podrá ratificarlas o modificarlas.

Si dichas medidas no fueren acatadas, la oficina ejecutora ordenará que cese la intervención con cargo a la caja y se convierta en administración, o bien se procederá a --enajenar la negociación. (Artículo 165 Código Fiscal de -- la Federación.)

Facultades del interventor administrador.

El interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para ejercer -- actos de dominio y de administración, para pleitos y cobranzas, otorgar o suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, - previo acuerdo de la oficina ejecutora, así como para -- otorgar los poderes generales o especiales que juzgue -- convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido.

El interventor administrador no quedará supeditado en su actuación al consejo de administración, asamblea de accionistas, socios o partícipes.

Cuando se trate de negociaciones que no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio. (Artículo 166 Código Fiscal de la Federación)

Obligaciones del interventor administrador.

Son obligaciones del interventor administrador:

I.- Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora.

II.- Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios en la negociación intervenida y entregar su importe en la caja de la oficina ejecutora a medida -- que se efectúe la recaudación.

El interventor administrador no podrá enajenar los bienes del activo fijo. (Artículo 167 Código Fiscal de la Federación.)

El nombramiento de interventor administrador deberá anotarse en el registro público que corresponda al domicilio de la negociación intervenida.

Es preciso señalar que la asamblea y administración de la sociedad podrán continuar reuniéndose regularmente para - conocer de los asuntos que les competen y de los informes

que formule el interventor administrador sobre el funcionamiento y las operaciones de la negociación, así como -- para opinar sobre los asuntos que les someta a su consideración. (Artículo 169 Código Fiscal de la Federación).

En el caso de que la negociación que pretenda intervenir ya lo estuviera por mandato de otra autoridad, se nombrará no obstante el nuevo interventor, que también lo será para las otras intervenciones mientras subsista la efectuada por las autoridades fiscales.

La designación o cambio de interventor se pondrá en conocimiento de las autoridades que ordenaron las anteriores o posteriores intervenciones. (Artículo 170 Código Fiscal de la Federación.)

Cesación de la intervención.

La intervención se levantará cuando el crédito fiscal se hubiera satisfecho o cuando se haya enajenado la negociación.

En tales supuestos la oficina ejecutora lo comunicará al registro público que corresponda para que se cancele la inscripción respectiva. (Artículo 171, Código Fiscal de la Federación.)

Las autoridades fiscales podrán proceder a la enajenación de la negociación intervenida cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado período del año, en cuyo caso el porcentaje será el que corresponda al número de meses transcurridos a razón del 8% mensual y siempre que lo recaudado no alcance para cubrir el porcentaje del crédito que resulte. (Artículo 172, Código Fiscal de la Federación.)

C) Oposición de tercero en la diligencia.

También puede ocurrir que al designarse bienes para el secuestro, ya por el deudor o por ejecutor, se opusiere un tercero fundándose en ser el propietario de ellos. En ese

caso, no se deberá practicar el embargo si se demuestra - en el mismo acto la propiedad con prueba documental suficiente a juicio del ejecutor. Tal resolución tiene carácter de provisionar y debe ser sometida a la ratificación de la oficina ejecutora.

Si a juicio de la Oficina Federal de Hacienda, ejecutora, las pruebas no son suficientes, la oficina ordena al ejecutor la continuación del procedimiento de embargo y debe notificarse al interesado para que pueda hacer valer el - procedimiento de oposición respectivo. (Artículo 158 - - Código Fiscal de la Federación.)

D) Traba de Ejecución en Bienes ya Embargados.

El artículo 159 del Código Fiscal de la Federación dispone que si los bienes señalados para la traba de ejecución están ya embargados por otras autoridades no fiscales o - sujetos a cédula hipotecaria, se practicará, no obstante el secuestro administrativo; los bienes embargados se entregarán al depositario designado por la oficina ejecutora

o por el ejecutor, y se dará aviso a la autoridad correspondiente para que él o los interesados puedan demostrar su derecho de prelación en el cobro.

Ahora bien, si los bienes señalados para la ejecución hubieren sido embargados por parte de autoridades fiscales locales, se practicará el secuestro entregándose los bienes al depositario que designe la autoridad federal y se dará aviso a la autoridad local. En caso de inconformidad, la controversia resultante será resuelta por los Tri  
bunales de la Federación; en tanto se resuelve el procedi  
miento respectivo no se hará aplicación del producto del remate, salvo que se garantice el interés fiscal a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

E) Inscripción del embargo.

El artículo 151, párrafos segundo y tercero, del Código Fiscal de la Federación, regula esa situación, señalando que cuando los bienes embargados son inmuebles, derechos reales sobre ellos, o negociaciones de cualquier género,

el embargo debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad o en el de Comercio; cuando los bienes raíces, derechos reales o negociaciones queden comprendidos en la Jurisdicción de dos o más oficinas del Registro Público, en todas ellas se inscribirá el secuestro.

F) El Embargo de Créditos.

El embargo de créditos constituye otro acto de desarrollo ~~del procedimiento administrativo de ejecución.~~

En el embargo de créditos se requiere que sea notificado el deudor del embargo, para el efecto de que éste pague las cantidades que deba a la oficina ejecutora, en lugar de a su acreedor, bajo el apercibimiento de doble pago en caso de desobediencia. (Artículo 160 párrafo primero del Código Fiscal de la Federación.)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido -- que cuando el Fisco embarga las rentas de una casa, por adeudos fiscales, se sustituye en los derechos del arren-

dador y en consecuencia, solamente puede exigir dichas -  
rentas "mediante el Estatuto Legal que rige las obliga--  
ciones de los inquilinos; en estos casos, no es debido -  
aplicar a los inquilinos el procedimiento económico-coac  
tivo". (31)

G) Embargo de dinero o de bienes preciosos.

Este acto administrativo es otro acto de desarrollo del -  
proceso administrativo de ejecución.

El artículo 161 del Código Fiscal de la Federación señala  
que cuando se embargue dinero, metales preciosos, alhajas,  
objetos de arte o valores mobiliarios, el depositario los  
entregará a la oficina ejecutora, previo inventario den--  
tro de un plazo que no excederá de 24 horas.

---

(31) APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, --  
1965, parte III, Segunda Sala, p. 136.

Las sumas de dinero objeto del 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 ejecutora.

#### H) Medidas de apremio.

Tales medidas también forman parte de los actos de desarrollo.

El ejecutor puede encontrarse con resistencia por parte del deudor o de otras personas para llevar a cabo la diligencia de embargo, impidiendo materialmente al ejecutor que tenga acceso al domicilio del deudor o al lugar en que se encuentren los bienes, para posesionar de ellos al depositario, por lo que el artículo 162 del Código Fiscal de la Federación dispone que el ejecutor está facultado para solicitar el auxilio de la policía o fuerza pública para llevar adelante los procedimientos de ejecución.

Teniendo como base el Artículo 16 Constitucional, el Jefe de la Oficina Federal de Hacienda ejecutora puede dictar un acuerdo fundado para que el ejecutor, ante dos testigos, haga que se rompan las cerraduras que fueren necesarias a fin de que se inicie o continúe la diligencia de embargo, en el caso de que durante el secuestro la persona con quien se entiende la diligencia no abriere la puerta de las construcciones, edificio o casas que se embarguen o donde se presuma que existen bienes muebles embargables. (Artículo 163, Código Fiscal de la Federación.)

También, a solicitud del ejecutor, puede el jefe de la -- oficina ejecutora dictar un acuerdo fundado cuando la persona con quien se entienda la diligencia no abriere los muebles que aquel suponga guarden dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes, para que, ante dos testigos, pueda romper o forzar las cerraduras. Si no fuere factible lo anterior, el ejecutor puede trabar el embargo en los muebles cerrados y en su contenido, y una vez sellados los debe enviar en depósito a la oficina ejecutora, donde los podrán abrir el deudor o su representante legal en el curso de los tres días siguientes, y en caso contrario, el jefe de la oficina designará un experto para que

proceda en la forma que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por último, para el caso de que no - fuere posible o factible romper o forzar las cerraduras - de cajas u otros objetos unidos a un inmueble, o sean de difícil transporte, el ejecutor puede trabar el embargo - sobre ellos y su contenido, los debe sellar y se procederá a abrirlos en la forma antes señalada. (Artículo 163 párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación.)

#### I) Valuación de los bienes.

Dicho acto administrativo constituye parte de los actos - de desarrollo.

Según Sergio Francisco de la Garza, la valuación puede -- ser definida: "como el acto procedimental que consiste en fijar un valor a los bienes embargados como acto previo - a la enajenación o adjudicación forzosa". (32)

---

(32) DE LA GARZA, Sergio Francisco, op. cit., p. 739.

Es por tanto presumible que el crédito fiscal llegue a ser totalmente pagado en esa forma, así como que el deudor del embargado llegue a satisfacer totalmente su deuda.

El mismo artículo prevee la posibilidad de que el crédito estuviere inscrito en el Registro Público de la Propiedad, porque el deudor del embargado necesite que se cancele dicha inscripción. El embargado puede hacerlo voluntariamente pero de lo contrario el Código Fiscal de la Federación, ordena que la oficina ejecutora requiera al acreedor embargado para que dentro de los cinco días siguientes a la notificación, firme la escritura de pago y cancelación o el documento en que deba constar el finiquito, para debida protección del deudor del crédito embargado. En caso de abstención del acreedor embargado el Código Fiscal de la Federación autoriza al jefe de la oficina ejecutora para que él firme escritura o documentos relativos, en rebeldía de aquel, haciéndolo del conocimiento del Registro Público de la Propiedad para los efectos de la cancelación.

La aplicación de los pagos debe hacerse en la forma pre--

vista por el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, que al efecto establece que con el producto del remate se pagará el interés fiscal consistente en:

I.- Los gastos de ejecución.

II.- Los recargos, multas y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 21 del propio Código.

El artículo 175 del Código Fiscal de la Federación regula el aspecto relativo a las reglas de la valuación hechas por peritos, estableciendo al efecto que, la base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados será el de avalúo, en negociaciones el avalúo pericial se practicará conforme a las reglas establecidas en el reglamento del propio Código Fiscal de la Federación y en los demás casos la que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado en un plazo de seis días, computado a partir de la fecha en que venza el plazo establecido en el artículo 173 del propio Código.

A falta de acuerdo, la autoridad practicará avalúo peri-

cial notificando personalmente el resultado de la valuación.

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

J) Cobro de créditos embargados.

Cuando los bienes embargados son créditos que el deudor tiene contra terceros, el deudor del embargado debe pagar su adeudo en la caja de la oficina ejecutora, pues ha sido apercebido para ello de doble pago en caso de desobediencia según lo estipula el artículo 160 párrafo primero del Código Fiscal de la Federación.

K) La Aplicación de Frutos y Productos de Bienes.

En los embargos que tiene por objetos bienes inmuebles, - los frutos y productos de ellos forman parte de ese objeto y del embargo, por lo que la oficina ejecutora puede - cobrarlos y aplicarlos al pago del crédito fiscal en los términos establecidos por el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación.

L) La Enajenación Forzosa.

Dicho acto administrativo también forma parte de los actos de desarrollo.

Según Miguel Fénéch, la enajenación forzosa: "es el acto central y decisivo del procedimiento de ejecución, a fin de satisfacer la pretensión de la autoridad fiscal". (33)

---

(33) FENECH, Miguel., op. cit., p. 65.

### Venta en Subasta Pública.

La enajenación forzosa puede realizarse al través de la subasta y que según Sergio Francisco de la Garza, es "un modo de venta cuya función consiste en provocar la concurrencia de los compradores para que se efectúe en favor del que ofrezca el mejor precio". (34)

Para mejor comprensión de la subasta hemos decidido dividirlo en varios aspectos y que son los siguientes:

---

#### La Naturaleza Jurídica de la Subasta.

El tratadista Miguel Fénéch, en respecto del remate señala que "es un sólo acto complejo, con unidad de tiempo y que está integrado por tres declaraciones de voluntad: En primer lugar el órgano, o su titular, propone la venta, - previo anuncio, de los objetos y precio de apertura, al -

---

(34) DE LA GARZA, Sergio Francisco., op., cit., p. 741.

concurrente que ofrezca el precio más elevado; en segundo término, los asistentes, previa constitución de un depósito que constituye un tanto por ciento del precio de apertura, realizan sus ofertas, en las que aceptan la oferta -- hecha por el órgano, exigiéndose para que sean válidas -- las que siguen a la primera que el importe sea superior -- al anterior oferente; tienen el carácter de irrevocables y están sometidas cada una de ellas a una condición resolutoria, consistente en que surja otra oferta más elevada, siendo, por tanto, la última la única eficaz; por último, una declaración de órgano en virtud de la cual después de afirmar que la última oferta no ha sido mejorada, establece que es eficaz para concluir el contrato de venta, si a la oferta se une el pago del precio ofrecido.

La irrevocabilidad de la oferta se demuestra en que, siendo la última la aceptada, si el oferente no realiza el pago pierde el depósito constituido para licitar.

Por otra parte consideramos que la subasta pública es el modo normal que establece el Código Fiscal de la Federación para realizar la enajenación forzosa, y así en su -- artículo 174 párrafo primero señala que toda venta se - -

hará en subasta pública que se celebrará en el local de -  
la oficina ejecutora.

Es preciso señalar que el Código Fiscal de la Federación  
usa como sinónimos las palabras "subasta" y "remate".

Los sujetos de la subasta.

En la subasta participan como sujetos, por una parte, el  
jefe de la oficina ejecutora, el cual es quien dirige el  
procedimiento con carácter de autoridad, los postores, -  
que son aquellas personas interesadas en la adquisición  
de los bienes y que pueden actuar en nombre propio o en  
representación de otra persona, legitimándose mediante -  
el depósito de un 10 por ciento de la postura legal para  
participar en la subasta, y por último los acreedores del  
deudor embargado que tengan gravámenes reales a su favor  
y a quienes el Código Fiscal de la Federación en su artí-  
culo 177 les otorga derecho para concurrir a la almoneda  
y hacer las observaciones que estimen del caso.

El Código Fiscal de la Federación no señala si puede par-

ticipar en la subasta el propio deudor ejecutado; en cambio en su artículo 189 sí prohíbe estrictamente que adquieran los bienes objeto del remate, por sí o por medio de interpósita, persona, a los jefes de las oficinas ejecutoras y personal de las mismas y a las personas que hubieren intervenido, por parte del Fisco Federal, en los procedimientos de ejecución; la violación de dicha prohibición acarrea la nulidad del remate y la sanción a los infractores.

#### Objeto de la subasta.

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

Lugar donde se realiza la subasta.

La regla general es que la subasta se celebre en el local de la oficina ejecutora, pero el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 174 párrafo primero autoriza para que señale otro lugar en el caso de que con ello se procure obtener un mayor rendimiento, al permitir mayor acceso de postores.

Tiempo en que se debe realizar la subasta.

Según el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, la enajenación de bienes embargados procederá:

- I.- Al sexagésimo primer día de practicado el embargo.
- II.- En los casos de embargo precautorio, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.
- III.- Cuando el embargado no proponga comprador, dentro del plazo señalado en la fracción I del artículo 192 del propio Código y que es de dos meses.

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

M) Anuncio del Remate.

El remate debe ser anunciado para que se logre la finali-  
dad que es la de obtener el mejor rendimiento posible de  
los bienes embargados, en beneficio del fisco y del pro--  
pio deudor. Para ello el Código Fiscal de la Federación  
en su artículo 176 dispone que se publique una convocato-  
ria cuando menos diez días antes de la fecha en que se --  
efectúe.

Esa convocatoria debe fijarse en sitio visible y usual de  
la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se juz-  
guen convenientes; pero cuando el valor de los bienes que  
se van a rematar exceda de 20 mil pesos, la convocatoria  
debe además publicarse en el órgano oficial de prensa de  
la entidad política en que resida la autoridad ejecutora  
y en el periódico de mayor circulación, si lo hubiere, --  
por dos veces, con intermedio de 7 días, y si no hubiere

dicho órgano, la publicación debiera hacerse en el diario oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación, si lo hubiere.

El anuncio que se realiza a través de la convocatoria sirve también para citar al remate a los acreedores del deudor embargado, que tuvieren gravámenes reales sobre los bienes que se van a rematar, cuando no hubiere sido posible citarlos. (Artículo 177, Código Fiscal de la Federación.)

---

N) Base o precio del remate.

No se puede hacer la venta que el remate implica si no se ha fijado previamente un precio mínimo a la cosa que se va a vender. La base para el remate es fijada por peritos, designados por el deudor y por la oficina ejecutora, que valúan o tasan los bienes embargados.

Sin embargo, el precio mínimo del remate, en la primera almoneda, es la llamada postura legal, que se fija por el

Código Fiscal de la Federación en su artículo 179, señalando que es postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para remate.

Ñ) Depósito de Garantía.

Los postores deben depositar en la Nacional Financiera, - S. A., si el remate se va a efectuar en el Distrito Federal, o en alguna institución de crédito o agencia de aque ~~lla o de la institución, si se efectuare en otra entidad,~~ una cantidad de cuando menos el 10% del valor de los bienes. Este depósito sirve como garantía para el cumplimiento de las obligaciones que se les hagan de los bienes rematados.

Para comprobar dicho depósito, los postores deben presentar el certificado de depósito a la oficina ejecutora, -- acompañándolo al escrito de postura.

A los postores que no sean admitidos se les devuelven los certificados inmediatamente después de fincado el remate.

En cambio, el certificado del postor admitido continúa ga rantizando, ahora, el predio de las ventas hechas a su -- favor. (Artículo 181 del Código Fiscal de la Federación.)

0) Las posturas.

Previamente al acto del remate, los interesados en él deben presentar a la oficina ejecutora un escrito en que se contiene su oferta de compra de la totalidad o de parte - de los bienes embargados. A dicho escrito el Código Fiscal de la Federación le denomina postura y debe contener los siguientes datos señalados en el artículo 182 del - - Código Fiscal de la Federación:

- 1.- Cuando se trate de personas físicas; el nombre, la nacionalidad y el domicilio del postor, y en su ca so, la clave del registro federal de contribuyen-- tes.
- 2.- Tratándose de sociedades; el nombre o razón social, la fecha de constitución, la clave del registro federal de contribuyentes y el domicilio social.

3.- La cantidad que se ofrezca y la forma de pago.

P) Acto del Remate; Primera Subasta.

El remate debe abrirse el día y hora señalados en la convocatoria por el jefe de la oficina ejecutora, quien debe pasar lista de las personas que hubieren presentado posturas.

~~A este acto pueden asistir el deudor y los acreedores con~~  
garantía real sobre los bienes embargados. El jefe de la oficina ejecutora debe hacer saber cuales posturas fueron calificadas como legales, por cumplir con los requisitos anteriormente señalados y dar a conocer cual es la mejor postura.

A partir de ese momento se abren periodos sucesivos de 5 minutos, con objeto de que los postores puedan mejorar - la postura inicial o la ultimamente mejorada.

A esas mejoras se les llama pujas. Si transcurrido un --

plazo de 5 minutos la última postura no es mejorada por ninguno de los postores, el jefe de la oficina ejecutora declara fincado el remate en favor del último postor -- quien fue el que hizo la mejor postura.

Si en la última postura se ofrece igual suma de contado por dos o más licitantes, la suerte designa la que deba aceptarse, salvo que el fisco haga uso del derecho que le asiste para adjudicarse los bienes que se subastan.-- (Artículos 183 y 190, fracción II del Código Fiscal de la Federación.)

---

Q) Segunda y Tercera almoneda.

Pudiera suceder que a la primera almoneda no concurren -- postores, única situación en la cual se debe suponer que no se finque el remate y que es la que contempla el artículo 191 del Código Fiscal de la Federación, para ordenar que se convoque a una segunda almoneda, la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes, haciéndose la publicación de la convocatoria por una sola vez.

Dado el desinterés mostrado para la primera almoneda, el Código Fiscal de la Federación dispone que la base para el remate, en la segunda almoneda se determine deduciendo el 20% de la señalada para la primera.

En el supuesto de que tampoco se finque el remate en la segunda almoneda, debe convocarse a una tercera, en la que la base se reduce aún más, pues se fija en un 20% menos de la base de la segunda.

El artículo 190, Fracción IV del Código Fiscal de la Federación, dispone que el fisco federal tiene preferencia para adjudicarse los bienes ofrecidos en remate hasta por el monto del adeudo si éste no excede de la cantidad en que debe fincarse el remate en la tercera almoneda por lo que se termina en esta forma la enajenación forzosa de los bienes embargados.

R) Actos Posteriores al Fincamiento del Remate de Bienes Muebles.

Fincado el remate de bienes muebles se aplica el depósito

constituido por el postor aparte de pago del precio y dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, el comprador debe pagar en la caja de la oficina el saldo de la cantidad de contado ofrecida en su postura o mejoras y constituir la garantía a que se hubiere obligado por la parte del precio que quedare adeudando.

Una vez firme el remate, procede la entrega de los bienes al comprador y el otorgamiento de la factura, la cual debe ser expedida por el deudor embargado, o en caso de rebeldía, por el jefe de la oficina ejecutora. (Artículo 185 del Código Fiscal de la Federación.)

S) Actos posteriores al fincamiento del remate de bienes inmuebles.

Una vez aprobado por la autoridad superior el remate de bienes inmuebles, se aplica el depósito constituido a pago de parte del precio y se le comunica al postor para que, dentro del plazo de diez días, entregue en la caja de la oficina ejecutora la cantidad de contado ofrecida en su postura aceptada.

Hecho el pago del saldo, el postor tiene derecho a designar el Notario Público, que otorgue la escritura y el jefe de la oficina ejecutora otorga y firma la escritura -- de venta, la que debe contener así mismo una hipoteca a favor del deudor rematado, para que le garanticen la parte del precio que el comprador le quedare adeudando.

En cualquier caso, es el deudor quien responde por la evicción y saneamiento del inmueble rematado. (Artículo 186, del Código Fiscal de la Federación.)

~~Los bienes inmuebles pasan a ser según el artículo 187 --~~  
del Código Fiscal de la Federación propiedad del postor, libres de todo gravamen, por lo que el jefe de la oficina ejecutora debe comunicar la transmisión del inmueble al Registro Público de la Propiedad para que haga las cancelaciones de los gravámenes que hubiere reportado el inmueble, y los encargados de dichos registros tienen la obligación de hacer las cancelaciones.

El artículo 188, del Código Fiscal de la Federación, señala que una vez firmada la escritura, el jefe de la oficina debe disponer que se entregue el inmueble al adquirien

te, dando las órdenes necesarias aún las de desocupación, si estuviere habitado por el deudor o por terceros que no tuvieren contratos para acreditar el uso en los términos que establece el Código Civil.

T) El Incumplimiento del Postor.

Un acto anormal es cuando el postor no cumple con las - - obligaciones que contrajo en la subasta, en su postura y con las demás que señala el Código Fiscal de la Federa- - ción.

Teóricamente podría exigirsele el cumplimiento forzoso de dichas obligaciones; sin embargo, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 184, y siguiendo una orienta- - ción práctica encaminada a la pronta recuperación del cré- - dito fiscal, dispone que el postor incumplido pierde el - importe del depósito que hubiere constituido, el que se - aplica de plano a favor del Gobierno Federal, y que se -- reanuden las almonedas en la forma y los plazos previstos en el mismo ordenamiento.

U) La Venta Fuera de Subasta.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 192, -- contempla varias situaciones en las cuales se autoriza -- que los bienes embargados se vendan fuera de subasta. Dichos casos son los siguientes:

I.- Cuando el embargado proponga comprador dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se practicó el embargo y siempre que el precio en que se enajenen cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

II.- Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que -- en la localidad no se puedan guardar o depositar -- en lugares apropiados para su conservación.

III.- Se trate de bienes que habiendo salido a remate -- por lo menos en dos almonedas, no se hubieran presentado postores.

V) Adjudicación en favor del Fisco Federal.

Es de señalarse que el procedimiento de ejecución puede - concluir con la adjudicación de los bienes ofrecidos en - remate en favor del Fisco Federal, al que se le reconoce por el Código Fiscal de la Federación una preferencia al respecto, si bien la adjudicación no queda al criterio -- del jefe de la oficina ejecutora, pues para que tenga validez requiere la aprobación de autoridades superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual se - explica por que sólo excepcionalmente puede tener interés el Fisco Federal en recibir bienes en especie, en lugar - de su crédito en dinero.

De esta manera el Artículo 190 del Código Fiscal de la Federación establece que el Fisco Federal tendrá preferen-- cia para adjudicarse en cualquier almoneda, los bienes -- ofrecidos en remate:

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

- II.- A falta de pujas, por la base de la postura legal no mejorada;
- III.- En caso de posturas o pujas iguales, por la cantidad en que se haya producido el empate;
- IV.- Hasta por el monto del adeudo si éste no excede de la cantidad en que deba fincarse el remate en la tercera almoneda, deducción hecha de un 20% de la base que se utilizó para la segunda almoneda.

---

### 2.3 Actos de Conclusión.

Según Sergio Francisco de la Garza los actos de conclusión son "los que tienen como función poner fin al procedimiento administrativo de ejecución. (35)

---

(35) DE LA GARZA, Sergio Francisco., op. cit., p. 746

A) Aplicación de producto de la Ejecución cuando sólo -- sea interesado el Fisco Federal.

Puede suceder que el producto del remate, venta fuera de subasta o adjudicación, deba distribuirse solamente entre el Fisco Federal y los funcionarios y personas que hayan intervenido en el procedimiento de ejecución, esto por - una parte, y el deudor rematado, por la otra, como acree dor del remanente.

En este caso el Código Fiscal de la Federación, dispone - en su artículo 194, que el producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplica rá a cubrir el crédito fiscal en el orden que establece el artículo 20 del propio Código y que al efecto establece:

- I.- Gastos de ejecución;
- II.- Recargos, multas y la indemnización por el cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado, el cual dará lugo al cobro del monto del cheque y a una indemnicación.

zación que será siempre del 20% del valor de éste.

Según el artículo 196 del Código Fiscal de la Federación, las cantidades excedentes después de haber hecho la aplicación del producto del remate, venta fuera de subasta o adjudicación de los bienes secuestrados, se deben entregar al embargado, salvo que medie orden escrita de autoridad competente o que el propio embargado acepte también por escrito, que se haga entrega parcial o total del saldo de un tercero. Dispone así mismo que en caso de conflicto, el remanente deposite en NACIONAL FINANCIERA, S. A., en tanto que los tribunales judiciales competentes resuelven la controversia.

B) Aplicación del Producto de la ejecución cuando concurren con el Fisco Federal otros fiscos locales.

Quando concurren el Fisco Federal y fiscos locales en el producto del remate, la venta fuera de subasta o la adjudicación, se aplicará a cubrir los créditos fiscales en el orden siguiente:

- I.- Los gastos de ejecución,
- II.- Los accesorios de las aportaciones de seguridad social,
- III.- Las aportaciones de seguridad social,
- IV.- Los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales,
- V.- Las demás contribuciones y otros créditos fiscales.

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

- I.- La preferencia corresponderá al fisco que tengan a su favor créditos por impuestos sobre la propiedad raíz, tratándose de los frutos de los bienes inmuebles o del producto de la venta de éstos.
- II.- En los demás casos, la preferencia corresponderá -

al fisco que tenga el carácter de primer embargante.

- C) Aplicación del producto de la ejecución cuando concurren con el Fisco Federal otros acreedores privados privilegiados.

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

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

El Fisco Federal tendrá preferencia para recibir el pago de créditos provenientes de ingresos que la Federación debió percibir, con excepción de adeudos garantizados con prenda o hipoteca, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año o de indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

Es requisito indispensable que las garantías antes mencionadas se encuentren debidamente escritas en el Registro Público que correspondan y, respecto de los adeudos por alimentos, que se haya presentado la demanda ante las autoridades competentes antes de que se hubiera notificado al deudor el crédito fiscal correspondiente.

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

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

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

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que el procedimiento administrativo de ejecución constará de tres -

tipos de actos que son a saber:

- 1) Actos de iniciación
- 2) Actos de desarrollo
- 3) Actos de conclusión

CAPTULO III

SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

### 3.1 Concepto.

Señalamos ya en el capítulo anterior que el procedimiento administrativo de ejecución será un conjunto de actos administrativos que se realizarán en el tiempo, por los cuales la autoridad exactora pretenderá la obtención por la vía coactiva de un crédito fiscal.

Tal procedimiento será llevado a cabo por la Autoridad, - hasta lograr su finalidad o sea la obtención del pago o - la garantía del interés fiscal, pero puede suceder que durante su tramitación se den acontecimientos que lo suspendan en su avance o bien le ponga fin.

La suspensión del procedimiento no puede producirse por - acuerdo de partes o bien por inactividad de la Autoridad que lo lleva a cabo, pues de acuerdo a la legislación vigente tiene la obligación de llevarlo adelante salvo que exista una causa establecida por la propia ley para efectuar la suspensión.

Por cuestión de método daremos primero el concepto de - -

esta figura jurídica. Ahora bien para el autor español - Miguel Fenech, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución consiste en "la detención que presenta en su avance merced a causas exteriores a él, y que transcurrido el tiempo, o bien desaparecen volviendo a reanudarse dicho avance o son substituídos por otras que producen la extinción definitiva del procedimiento". (36)

Por su parte Giuliani Fonrouge considera que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución "constituye el medio para que el sujeto pasivo, oponga ante la autoridad competente su inconformidad a través del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución o mediante la reclamación económico administrativa". (37)

Fenech señala que "conviene, además, tener en cuenta la distinción conceptual existente entre la suspensión del -

---

(36) FENECH, M., op. cit., vol. III, p. 65.

(37) GIULIANI, Fonrouge Carlos, op. cit., vol. II, p. 125.

procedimiento y lo que se ha llamado aplazamiento de pago, o beneficio que la Administración concede al deudor en -- ciertas hipótesis, en virtud del cual se le dan facilidades para el cumplimiento de la obligación tributaria que respecto a él ha nacido, bien permitiendo que satisfaga -- el interés de la hacienda no de una vez, sino mediante -- prestaciones fraccionarias y periódicas bien concediéndose un límite de tiempo para hacer efectivo el importe del débito; mientras la suspensión del procedimiento exige -- como presupuesto lógico que éste se haya iniciado, el -- aplazamiento de pago puede concederse antes de iniciarse el procedimiento de ejecución y constituye un obstáculo -- para su existencia; finalmente, la suspensión del procedimiento no exime al deudor ejecutado del pago del recargo y de las costas, mientras que el aplazamiento puede, en -- su caso, diferir la imposición del recargo y el devengo -- de dietas y costas". (38)

---

(38) FENECH, M., op. cit., vol. III, p. 66.

### 3.2 Modalidades.

Según la Doctrina la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución puede asumir dos modalidades, una de ellas es, la suspensión total la cual se produce cuando se afecta a todo el procedimiento y la otra es la suspensión parcial cuando se afecta únicamente a determinados bienes embargados. En cambio en el Código Fiscal de la Federación únicamente encontramos la suspensión total.

### 3.3 Presupuestos.

En la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los presupuestos están representados por determinados procedimientos iniciados por el deudor o por terceros, los cuales pueden acarrear en su resolución efectos que influyen necesariamente sobre el resultado del procedimiento de ejecución, de tal manera que resulta conveniente suspenderlo hasta en tanto se resuelvan dichos procedimientos.

A continuación hacemos una relación de dichos presupuestos:

- 1.- El recurso de revocación al que hacen referencia - los artículos 116 fracción I, 117 y 125 del Código Fiscal de la Federación. En virtud de que dicho - procedimiento está encaminado a la destrucción de una resolución administrativa que determinó un crédito fiscal, es evidente que es conveniente suspender el procedimiento administrativo de ejecución - en tanto se resuelve por la Autoridad, si confirma o revoca su determinación. De no ser así se causarían serios perjuicios al presunto deudor.
  
- 2.- El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, regulado por los artículos - 116 fracción II, 118, 126, 127 y 128 del Código -- Fiscal de la Federación, en los términos de los artículos antes mencionados se establece que la oposición puede ser hecha valer por quien haya sido - afectado por dicho procedimiento con base en que - el crédito que se le exige se ha extinguido por -- cualquiera de los medios legales, que el monto del

crédito es inferior al exigido o que el procedimiento administrativo de ejecución no se ha ajustado a la ley. Asimismo puede hacerse valer dicho recurso, cuando se afecte el interés jurídico de terceros.

- 3.- El juicio de nulidad fiscal promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, constituye también un presupuesto para que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución.

#### 3.4 Procedimiento.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución requiere que sea solicitada por el interesado en obtenerla. A dicha solicitud se deben acompañar los documentos que acrediten que se ha garantizado el interés fiscal.

Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto cuya ejecu-

ción se suspende, se deberá presentar copia sellada del - escrito en el que se hubiera intentado recurso administra - tivo o juicio. En caso contrario, la autoridad estará - facultada para hacer efectiva la garantía, aún cuando se trate de fianza otorgada por compañía autorizada.

Si al presentar el medio de defensa no se impugna la tota - lidad de los créditos que derivan del acto administrativo cuya ejecución fue suspendida, deberá pagarse la parte -- del crédito consentido con los recargos correspondientes.

El procedimiento administrativo de ejecución quedará sus - pendido hasta que se haga saber la resolución definitiva que hubiera recaído en el recurso o juicio.

En caso de negativa o violación a la suspensión del proce - dimiento administrativo de ejecución, los interesados po - drán ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecu - tora si se está tramitando recurso o ante la Sala del Tri - bunal Fiscal que conozca del juicio respectivo, acompañan do los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y la garantía del interés fiscal.

El superior o la sala ordenará a la autoridad ejecutora - que suspenda provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución y rinda informe en un plazo de tres - - días, debiendo resolver la cuestión dentro de los cinco - días siguientes a su recepción.

### 3.5 Efectos.

La suspensión se limita exclusivamente a la cantidad que corresponda a la parte impugnada de la resolución que determine el crédito, debiendo continuarse el procedimiento respecto del resto del adeudo. Lo anterior, en virtud de que en una resolución se pueden determinar uno o más créditos fiscales, y el medio de impugnación hacerse valer - sólo en contra de uno o varios, pero no de todos. Además la suspensión puede ser total o parcial, según la naturaleza del procedimiento que se pretende suspender, siendo que la suspensión total afecta todo el procedimiento y la suspensión parcial afecta sólo parte de él.

Según Sergio Francisco de la Garza "la suspensión del - -

procedimiento es total en tratándose del recurso de revocación, de la oposición al procedimiento de ejecución, y en el juicio de nulidad.

En cambio, la suspensión es parcial tratándose de la oposición de tercero (tercería excluyente de dominio), pues el procedimiento puede continuar en relación con el resto de los bienes embargados respecto a los que no reclama el opositor y en el caso de la reclamación de preferencia el procedimiento puede continuar hasta el momento en que se debe hacer aplicación del impuesto de la ejecución". (39)

---

(39) DE LA GARZA, Sergio Francisco., op. cit., p. 752.

### 3.6 Cesación.

La suspensión dura hasta que se le comunique a la autoridad ejecutora la resolución definitiva en el recurso, procedimiento o juicio con relación al cual se hubiere concedido la suspensión. Es necesario hacer mención que en el caso de desaparecer o disminuir la garantía del interés fiscal cesa la suspensión, a menos que se supla dicha garantía.

### 3.7 Defensas del Particular en el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Siendo el procedimiento administrativo de ejecución de carácter oficioso, dirigido e impulsado por la Administración Fiscal, puede conducir a que se inicie de una manera ilegal o bien que los actos que lo integran adolezcan de ilegalidades. Tales violaciones pueden afectar al deudor mismo, lo cual sucede cuando el procedimiento se inicia en su contra sin existir un crédito fiscal o sin que sea

exigible, o por una cuantía mayor a la debida, o cuando - en el procedimiento se cometen violaciones que afecten -- sus derechos de administrado.

También puede afectarse el interés jurídico de terceros, cuyos bienes pueden ser objeto de los actos de ejecución, sin que tales terceros tengan ninguna responsabilidad o - bien porque no se les reconocen los derechos o privile- - gios que les corresponden en relación con tales bienes.

El Código Fiscal de la Federación para subsanar las viola- ciones cometidas durante el procedimiento administrativo de ejecución ha establecido los recursos administrativos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, y el de nulidad de notificaciones. (Artículo 116, frac- - ciones II y III.)

Sin embargo, antes de entrar al estudio de los recursos - antes mencionados, debemos precisar que debemos entender por recurso administrativo.

Emilio Margain Manautou nos da el siguiente concepto: - - "recurso administrativo es todo medio de defensa al alcan-

ce de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación - al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida". (40)

Por su parte Fraga lo ha definido de la siguiente manera: "el recurso administrativo constituye un medio legal de - que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo". (41)

---

(40) MARGAIN MANAUTOU, Emilio., op. cit., p. 152.

(41) FRAGA, Gabino., op. cit., p. 353.

A) Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Este recurso de encuentra regulado por los artículos: 116 fracción II, 118, 126, 127 y 128 del Código Fiscal de la Federación. El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, procederá contra los actos - - que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto - - real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o - se refiera a recargos y gastos de ejecución.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de -- ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo - de ejecución, se hará valer ante la oficina ejecutora y -

no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal.

Respecto a la oportunidad de interposición del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución -- éste deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco -- días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su -- notificación o al día en que el afectado haya tenido cono-  
cimiento del mismo.

Quando el recurso de oposición al procedimiento adminis--  
trativo de ejecución se interponga porque éste no se ajus-  
tó a la ley, las violaciones cometidas antes de la etapa  
del remate sólo podrán hacerse valer hasta el momento de  
la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate -  
de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembarga--  
bles o de actos de imposible reparación material, en cuyo  
caso el recurso podrá interponerse contra el acta en que  
conste la diligencia de embargo.

Si dichas violaciones tuvieran lugar con posterioridad a  
la mencionada convocatoria o se tratase de venta de bie--  
nes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la

resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

Con relación a los actos que afecten intereses jurídicos de terceros, podemos comentar lo siguiente:

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

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

Las dos anteriores situaciones constituyen una excepción a la regla general respecto de la interposición de los recursos y que es de cuarenta y cinco días.

B) Recurso de Nulidad de Notificaciones.

Este recurso se encuentra regulado por los artículos 116, fracción III, 119 y 129 del Código Fiscal de la Federación. Estadísticamente este recurso es uno de los más -- utilizados por los contribuyentes, pudiendo atribuirse -- dicha situación a la falta de preparación del personal de Hacienda, acerca de como llevar a cabo las notificaciones conforme a lo establecido por la ley.

El acto impugnado en este recurso es la notificación efectuada por la autoridad dentro de la fase oficiosa del procedimiento, hecha en contravención de las disposiciones -- establecidas por el propio Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso suspenderá los plazos para -- el ejercicio tanto de las facultades de las autoridades -- fiscales, como de los derechos de los particulares, hasta en tanto sea resuelto.

Mientras tanto quedará en suspenso el término legal para impugnar la resolución de fondo.

El plazo para su interposición es de 45 días siguientes - a aquel en que haya surtido efectos su notificación o al día en que el afectado haya tenido conocimiento del mismo.

Podrá hacerlo valer, quien siendo el destinatario del comunicado que se da a conocer mediante la notificación, -- alegue violaciones a los preceptos aplicables en la práctica de la diligencia respectiva.

Esta defensa se hará valer ante la autoridad que ordenó - la práctica de la notificación.

La declaratoria de nulidad de la notificación, traerá como consecuencia la nulidad de las actuaciones hechas con base en la notificación anulada y que tengan relación con - ella.

Cuando ya se haya iniciado juicio en el Tribunal Fiscal - de la Federación, será improcedente este recurso y se hará valer mediante ampliación de la demanda respectiva. -- (Artículo 129, Código Fiscal de la Federación.)

Enseguida hacemos mención a las reglas generales aplica--

bles tanto al recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, como al recurso de nulidad de notificaciones y -- son los siguientes:

- 1) Si el particular tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposición del recurso podrá presentarse en la oficina exactora más -- cercana a dicho domicilio o enviarlo a la autoridad -- que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.
  
- 2) Si el particular afectado por un acto o resolución -- administrativa fallece durante el plazo antes mencionado, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. (Artículo 121 del Código Fiscal de la Federación.)

- 3) El escrito de interposición del recurso deberá contener los siguientes requisitos:
- a) Contener el nombre, la denominación social y el domicilio fiscal del recurrente manifestado al registro federal de contribuyentes.
  - b) Señalar la autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción.
  - c) En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.
  - d) El acto que se impugna.
  - e) Los agravios que le cause el acto impugnado.
  - f) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
  - g) Deberá estar firmado por el interesado o por -- quien esté legalmente autorizado para ello, en caso de que no sepa o no pueda firmar imprimirá su huella digital.

Cuando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de cinco días los indique, en caso de incumplimiento, se tendrá por no presentado el recurso.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de los interesados deberá recaer en licenciado en derecho. (Artículo 122, Código Fiscal de la Federación.)

4) Al escrito en que se interponga el recurso, el promovente deberá anexar:

- a) Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.
- b) El documento en que conste el acto impugnado.
- c) Constancia de notificación del acto impugnado, -- excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o -- cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate -

de negativa ficta. Si la notificación fue por -- edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

- d) Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Si las pruebas documentales no obran en poder del recurrente y éste no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o -- lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente -- posible. Para ello deberá identificar con toda pre-- cisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la -- copia sellada de la solicitud de los mismos.

Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

M-0026525

En el caso de que no se acompañen las pruebas al escrito de interposición del recurso, se tendrán por no ofrecidas.

Cuando no se acompañen algunos de los documentos a -- que se refieren las tres primeras fracciones, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el - plazo de cinco días los presente, su falta de presentación dará lugar a que se tenga por no interpuesto - el recurso. (Artículo 123, Código Fiscal de la Federación.)

- 5) Será improcedente el recurso cuando se haga valer --- contra los siguientes actos administrativos:
- a) Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
  - b) Que sean resoluciones dictadas en recursos establecidos en otras leyes fiscales.
  - c) Que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
  - d) Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se pro-

movió el recurso en el plazo señalado al efecto.

- e) Que sean conexos a otro que se haya impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente. (Artículo 124, Código Fiscal de la Federación.)

### 3.8 Formas de Garantizar el interés fiscal.

La necesidad de asegurar la efectiva recaudación de los tributos, a fin de no entorpecer la actividad del Estado, ha hecho que el sistema jurídico se preocupe por rodear el crédito del estado de garantías para asegurar su adecuado cumplimiento.

Entre esas formas de garantías tenemos a la fianza, la prenda, el depósito, la hipoteca, la obligación solidaria asumida por tercero, el secuestro convencional.

Las anteriores garantías denominadas "voluntarias", están reguladas por el artículo 141 del Código Fiscal de la Fe-

deración y pueden constituirse en favor de los créditos fiscales.

Dichas garantías quedan a la elección del obligado que -- desea otorgarlas o gestionar su otorgamiento, y deben com prender no únicamente el crédito principal, sino también accesorios causados, así como los que se causen en los -- doce meses siguientes a su otorgamiento.

Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá ampliarse la garantía por el importe de los re cargos correspondientes a los doce meses siguientes.

Establece el propio artículo 141 que el reglamento del -- Código Fiscal de la Federación establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías y que la Secretaría de - Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bienes.

El Código Fiscal de la Federación otorga la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que dispense

la garantía del interés fiscal en los casos y con los requisitos que señale el reglamento del propio Código Fiscal de la Federación.

Dado el interés general de que sean pagados los créditos fiscales, a fin de que el Estado pueda realizar normalmente sus funciones, el legislador propende a reforzar la obligación del deudor, bien sujetando las cosas propiedad del deudor y aún de terceros a la acción directa del fisco, o haciendo que otra u otras personas respondan de la deuda con su propio patrimonio.

De esta manera surgen las garantías reales y las garantías personales.

Garantías Personales.- Según Sergio Francisco de la Garza "el refuerzo de la obligación mediante garantías personales consiste en agregar al deudor principal uno o varios deudores para que conjuntamente el patrimonio de todos venga a responder de la obligación del adeudo principal".

(42)

---

(42) DE LA GARZA, Sergio Francisco, op. cit., p. 545.

Las garantías personales se pueden clasificar por su naturaleza en:

- 1) Solidarias y
- 2) Subsidiarias

En las primeras, el garante responde frente al acreedor - en el mismo plano que el deudor, de tal suerte que puede ser demandado conjunta o separadamente con el deudor y -- sin que el acreedor tenga que agotar primeramente el patrimonio del deudor para poder hacer efectivo el saldo -- del crédito contra el garantizador. Ejemplo de estas garantías las tenemos en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 26 del Código Fiscal de la Federación.

En las segundas, el garantizador responde frente al acreedor únicamente en la medida en que no haya podido satisfacer su crédito con los bienes del deudor principal, cabe señalar que en nuestro derecho tributario no es conocido este tipo de garantía.

Las garantías personales pueden tener su origen en la Ley

o en convenio de los interesados.

Tienen su origen en la ley las garantías que representan los sujetos pasivos principales vinculados por la solidaridad sustantiva en virtud de haber realizado conjuntamente el mismo hecho imponible, ejemplo de este caso lo tenemos en el ya antes mencionado artículo 26 del Código Fiscal de la Federación.

En todos ellos, el origen de su responsabilidad y por tanto de la garantía personal que representan se encuentra en la ley.

Por otra parte, las personas que voluntariamente, por vía contractual, se obligan a responder de la deuda del deudor principal, tienen una responsabilidad con origen en el contrato de fianza que han celebrado. (Artículo 141, fracción III del Código Fiscal de la Federación.)

Cuando la garantía consiste en fianza de una compañía autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- para celebrar contratos de fianza, es necesario cumplir -- con los siguientes requisitos para que sea calificada y --

aceptada la garantía:

- 1) La póliza debe constar conforme al modelo aprobado -- por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus crito con firmas autógrafas de los funcionarios autorizados por las compañías para expedirlas y que la propia Secretaría haya dado a conocer por medio de publicación en el Diario Oficial.
- 2) La póliza debe estar expedida precisamente por el monto de la garantía, en moneda nacional, sin que su importe rebase el margen legal de operaciones, que fije periódicamente dicha Secretaría, salvo que éste haya hecho constar en la misma póliza haberse comprobado -- las garantías necesarias cuando se expida por cantidad superior a este margen.
- 3) La póliza debe contener una cláusula que diga: "En el caso de que la presente fianza se haga exigible, la -- institución afianzadora se somete expresamente al procedimiento de ejecución establecido en las disposiciones legales urgentes y está conforme en que se le -- aplique dicho procedimiento con exclusión de cualquier

otro".

- 4) El original de la póliza de fianza aceptada quedará - en poder y guarda de la Tesorería de la Federación u organismo subalterno de la misma ante quien se haya - otorgado.
  
- 5) En el caso de que tengan por objeto lograr la suspen- sión del procedimiento de cobro de los créditos, mien- tras se tramitan y resuelven, recursos o juicios, pro movidos por los interesados contra el pago de los mis mos créditos, se exigirá la inserción de una cláusula que diga: "Esta garantía estará en vigor durante la - sustanciación de todos los recursos legales o juicios que se interpongan hasta que se dicte resolución defi- nitiva por autoridad competente". En el caso de que llegue a ser exigible la obligación afianzada y se -- hubiere presentado directamente ante la Tesorería de la Federación la fianza de compañía autorizada, la -- Tesorería independientemente de iniciar el procedi- - miento de ejecución establecido en el Código Fiscal - de la Federación en contra del deudor principal, debe requerir de pago a la fiadora en los términos estable

cidos en el Reglamento del artículo 95 de la Ley de -  
Instituciones de Fianzas.

Si se trata de fianza presentada ante algún organismo - -  
subalterno, éste debe comunicarlo a la Tesorería para que  
haga sus gestiones de cobro, independientemente de que la  
oficina subalterna promueva la ejecución en contra del --  
deudor principal.

Cuando sea procedente la cancelación de la fianza, la Te-  
sorería o el organismo subalterno que la hubiere aceptado,  
debe comunicarlo a la autoridad que requirió el otorga- -  
miento de la garantía y deben enviar copia del oficio res\_  
pectivo a la institución fiadora y al fiador, debiendo ha  
cer la anotación de baja en el registro correspondiente.

Es preciso señalar, que el artículo 141 fracción III, dis-  
pone que la institución que otorgue la fianza no gozará -  
de los beneficios de orden y excusión.

Obligación Solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

En nuestra opinión esta solidaridad no puede ser más que el resultado de un contrato de fianza.

Cuando la fianza se otorgue por persona física o moral -- que acredite tener bienes inscritos en el Registro Público de la Propiedad, su calificación y aceptación se sujeta a los requisitos siguientes:

- 1.- No puede exceder de un mil pesos.
- 2.- Debe constar en escrito privado, con aplicación de las normas relativas a la hipoteca.
- 3.- El escrito en que conste la garantía debe mandarse inscribir en Registro Público de la Propiedad.

En estos casos de obligación solidaria asumida por tercero, si se debe hacer efectiva la garantía, se saca a remate o se ponen en venta los bienes que la respaldan, de acuerdo con las disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación. Si resulta procedente la cancela-

ción, se declara ésta y se comunica al interesado, al fia  
dor y al Registro Público de la Propiedad para que pueda  
tildarse la inscripción correspondiente.

#### Las Garantías Reales.

Según Sergio Francisco de la Garza, las garantías reales  
"consisten en la afectación legal o voluntaria de bienes  
muebles o inmuebles para que su valor se aplique al pago  
de la deuda garantizada en caso de que el deudor falte al  
cumplimiento de sus obligaciones". (43)

Dentro de estas garantías tenemos en primer término el de  
pósito en dinero; esta forma de garantía real se encuentra  
regulada en el artículo 141, fracción I, del Código Fiscal  
de la Federación. Esta forma de garantía debe aceptarse  
por el importe del crédito y todos sus accesorios legales  
causados o el monto de la obligación que debe garantizar-  
se en cualquiera de las formas siguientes, que prevee el

---

(43) DE LA GARZA, Sergio Francisco., op. cit., p. 548.

Reglamento de la Ley de la Tesorería de la Federación:

- 1) Billete o certificado expedido por la Nacional Financiera, S.A., o por el Banco de México, S.A., a disposición de la Tesorería de la Federación o de sus organismos subalternos. En este caso el original del certificado o billete en que conste el depósito debe quedar en poder de la propia Tesorería o de sus organismos subalternos, según corresponda, excepto cuando la garantía se constituya a favor de autoridades judiciales.

En el caso de que la garantía deba cancelarse, el billete o certificado debe ser entregado al depositante endosado a su favor, para que lo haga efectivo en la institución bancaria correspondiente.

Dicha entrega se hace a cambio de un recibo que debe otorgar el interesado.

- 2) En efectivo, mediante recibo oficial expedido por la Tesorería de la Federación o sus organismos subalternos, cuyo original debe entregarse al interesado.

En caso de que deba cancelarse la garantía, el depósito se devolverá al interesado siempre que éste entregue a cambio el original del recibo oficial que lo --ampare y en el cual debe acusar recibo por el importe de la devolución. Si por el contrario el depósito debe hacerse efectivo en su totalidad, simplemente se --corren asientos de traspaso con aplicacion al renglon de ingresos que corresponda.

Si debe hacerse efectivo parcialmente, se procede de igual forma, poniendo a disposicion del depositante -- el remanente que resulte a su favor, si tiene derecho.

Prenda.

La prenda es una garantía real sobre bienes muebles, regulada en materia fiscal, por el Artículo 141, fraccion II, del Código Fiscal de la Federacion.

El Reglamento de la Ley de la Tesorería de la Federacion establece las siguientes reglas, aplicables a la prenda:

Sólo debe aceptarse garantía prendaria cuando se constituya sobre los bienes que se indican en los incisos siguientes, siempre que quien los ofrezca acredite legalmente ser el propietario y que el valor de los mismos, determinado en la forma que en cada caso se establece, cubra el importe del crédito o el de la obligación que se pretende garantizar, mas el de sus accesos legales causados o que se lleguen a causar en el caso de hacerse exigibles.

No son admisibles los bienes que se encuentren en dominio fiscal o en el de particulares, ni cuando tratándose de mercancías de procedencia extranjera no se demuestre estar liberadas de gravámenes fiscales. Los bienes son los siguientes:

- a) Metales preciosos y alhajas hasta por el 50% del valor real que resulte del avalúo efectuado por institución o persona idónea a satisfacción de la Tesorería de la Federación o de sus organismos subalternos y siempre que el interesado cubra los gastos u honorarios correspondientes a dicho avalúo. Calificada y aceptada la garantía, se debe

levantar acta para hacer constar los pormenores de la misma, y de la cual debe entregarse una copia al interesado como recibo;

- b) Bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, por el Distrito Federal y por instituciones nacionales de crédito autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y certificados de participación, obligaciones hipotecarias, así como obligaciones emitidas por organismo públicos descentralizados de carácter federal, siempre que tales títulos estén emitidos al portador.
- c) Bienes muebles no comprendidos en los incisos anteriores, siempre que se trate de los que son susceptibles de embargo, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, hasta por el 50% de su valor comercial actual estimado pericialmente y cuando el interesado haya pagado los gastos y honorarios del peritaje. Si por la naturaleza de los bienes ofrecidos en prenda éstos no pudieran quedar bajo la guarda de la Tesorería o de sus organismos subalternos, se puede convenir con quien ofrezca la prenda en que el depósito de los mismos quede al

cuidado de un tercero que acepte gratuitamente de empeñar el cargo de depositario, y a falta de -- éste, y de manera excepcional, la depositaria pue de quedar a cargo del propietario de los bienes. En uno o en otro caso, el depositario debe quedar advertido de las responsabilidades penales en que incurre por la pérdida o menoscabo de los bienes cuyo depósito acepta.

Calificada y aceptada la garantía, se levanta acta, pero si hubiera depositario, en la misma debe hacerse constar, además de la aceptación del cargo bajo la advertencia -- antes mencionada, su domicilio y lugar en que los bienes queden depositados, así como la obligación de dar aviso - oportuno de los cambios que sufran uno u otro. Un ejem-- plar del acta debe entregarse al depositario.

En las actas, respecto a todas las prendas antes menciona das, debe hacerse constar también la declaratoria de la - persona que constituye la prenda en el sentido de que es- tá conforme en que los bienes entregados en prenda se ven dan fuera de subasta por la Tesorería de la Federación o sus organismos subalternos para cubrir el importe del cré

dito y sus accesorios en caso de que no acudan a los re cursos legales que procedan inconformándose con el pago o de que esos recursos sean resueltos en definitiva en forma adversa a sus intereses, sirviendo de base para - efectuar la venta el valor que se les hubiere asignado; y en caso de que no se presenten personas interesadas - en adquirirlos, que la venta se realice a quien ofrezca el mejor precio.

#### Hipoteca.

Otra garantía real la constituye la hipoteca, que recaer sobre bienes inmuebles, regulada por el artículo 141, - fracción II del Código Fiscal de la Federación.

De conformidad con el Reglamento de la Ley de la Tesore ría de la Federación, se requiere lo siguiente:

- 1) Que se trate de inmuebles que comprendan a la vez los predios y sus construcciones, en su caso; que estén libres de todo gravamen, de afectación urbanística o agraria y al corriente en el pago de contribuciones; todo lo cual se debe comprobar con las constancias que expidan las autoridades correspondientes.
- 2) Que las dos terceras partes de su valor comercial -- actual, estimado pericialmente por institución de -- crédito autorizada para ello, cubran suficientemente el importe del crédito o el de la obligación que se pretenda garantizar mas el de los accesorios legales -- causados o que se llegaren a causar en el caso de ha -- cerse exigible la garantía.
- 3) Que conste en escritura pública que se inscriba en el Registro Público de la Propiedad, la cual debe contener en sus cláusulas todos los datos relativos y además una cláusula especial que diga: "El propietario del bien hipotecado a que se refiere esta escritura -- está conforme expresamente en que se le aplique el -- procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación, con exclusión --

de cualquier otro, en el caso de que esta garantía se haga exigible".

- 4) El primer testimonio de la escritura, debidamente registrado, debe quedar en poder y guarda de la Tesorería o de sus organismos subalternos, según corresponda.
- 5) Todos los gastos que se originen son por cuenta del interesado.

Cuando deba hacerse efectiva la garantía, se saca a remate de acuerdo con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación y cuando sea procedente su cancelación se declara la misma, comunicándolo al interesado y al Registro Público de la Propiedad para que haga las acotaciones correspondientes.

Secuestro convencional en la vía administrativa.

Esta es otra forma de garantía real admisible para efectos fiscales según el artículo 141, fracción V del Código

Fiscal de la Federación.

El embargo se constituye mediante el acto procesal del --  
ejecutor dependiente del organismo de la Tesorería.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de la Tesorería de  
la Federación debe cumplir los siguientes requisitos:

- 1) Esta forma de garantía es admisible cuando se trata -  
de organismos descentralizados o de participación es-  
tatal y se cumpla con los requisitos siguientes:

La negociación interesada debe aceptar previamente --  
que a su costa se le practique auditoría por contador  
público registrado en la auditoría fiscal dependiente  
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para  
conocer el estado financiero y solvencia de la nego--  
ciación, así como para determinar mediante inventario  
certificado los bienes que la constituyan y sean de -  
su propiedad.

Igualmente la propia negociación debe aceptar que, en  
el caso de constituirse la garantía, la Tesorería o -

su organismo subalterno correspondiente, designe un depositario interventor que ejerza todas las facultades y obligaciones que competen a los comisarios de acuerdo con lo que al respecto establece la Ley General de Sociedades Mercantiles, para el solo efecto de vigilar que no se menoscabe la garantía.

- 2) El secuestro debe comprender el predio, las construcciones, la maquinaria y los muebles que en su conjunto constituyan la negociación.
- 3) Si la negociación está constituida en forma de sociedad, debe comprobarse con la escritura respectiva que se encuentra inscrita en el Registro Público de Comercio; que en los estatutos no aparezca cláusula prohibitiva para comprometerla en garantía y que el plazo de duración de la sociedad, descontando el tiempo transcurrido desde su constitución, no sea inferior al de vigencia que deba tener la garantía.
- 4) Cuando la negociación no esté constituida en forma de sociedad, la persona física que le explote deberá comprobar con la licencia respectiva y las constancias -

del Registro Federal de Contribuyentes, expedidas por las autoridades correspondientes, que es el propietario legítimo.

- 5) Debe comprobarse, en todo caso, que la negociación está al corriente en el pago de impuestos o contribuciones locales.
  
- 6) Puede aceptarse la garantía cuando del resultado de la auditoría se desprenda que la negociación es solvente y siempre que el 50 por ciento del precio de los bienes de activo fijo y las dos terceras partes del precio de los bienes raíces libres de gravamen, valuados ambos previamente por institución de crédito autorizada para el efecto, cubran suficientemente el importe del crédito u obligación que se pretenda garantizar, más accesorios legales causados y los que llegaren a causarse en el caso de hacerse exigible la garantía.
  
- 7) Calificada y aceptada la garantía, debe levantarse -- acta que debe contener los elementos esenciales que -- la funden, acompañándose como anexos los documentos --

que comprueben haber quedado satisfechos los requisitos que se exigen. En la misma acta debe transcribirse la declaración expresa del interesado de que está conforme en que se le aplique el procedimiento administrativo de ejecución establecido en el Código Fiscal de la Federación en el caso de que la garantía se haga exigible.

Dicha acta debe transcribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y de la cual el original queda en poder y guarda de la Tesorería u organismo subalterno correspondiente, ante quien se hubiere tramitado el secuestro.

- 8) Todos los gastos que origine el secuestro deben ser cubiertos por el interesado.

Cuando deba hacerse efectiva la garantía, se saca a remate de acuerdo con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación; cuando sea procedente la cancelación, se levanta el secuestro y se declara su cancelación comunicándose al interesado y al Registro Público de la Propiedad, para que se haga la inscripción correspondiente.

Con lo anterior se ha dado una visión panorámica de la -- suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, la cual como ya se indicó anteriormente sólo podrá llevarse a cabo cuando el afectado por el mismo haga valer los recursos mencionados en el presente capítulo y que garantice el interés fiscal de acuerdo a las reglas establecidas anteriormente.

Implicando esto que el lector cuenta ya con los antecedentes necesarios para poder discernir con respecto a la exactitud o inexactitud de la tesis que sustentó en el sentido de que la facultad económico coactiva no debe ser entregada de acuerdo a las normas constitucionales y legales al Instituto Mexicano del Seguro Social.

CAPITULO IV

FACULTADES DEL

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

PARA LLEVAR A CABO EL

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

En capítulos anteriores hemos llegado a la conclusión de que el procedimiento administrativo de ejecución es la serie de actos realizados por el Estado a fin de proceder coercitivamente en contra de los contribuyentes que no han cumplido voluntariamente sus obligaciones contributivas, dentro del plazo fijado por la ley; el cual se encuentra integrado por todos aquellos actos ejecutados por la autoridad fiscal, coordinándose con el fin de alcanzar la finalidad propuesta, y que es el pago de un crédito fiscal, a la vez hemos señalado que los actos administrativos que integran este procedimiento son los siguientes:

- 1) Actos de iniciación
- 2) Actos de desarrollo
- 3) Actos de conclusión

Por otra parte se ha indicado la forma de suspender este procedimiento, por medio de las defensas establecidas por el legislador en forma de recursos y que al efecto son los siguientes:

- 1) El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

2) El recurso de nulidad de notificaciones.

La simple interposición de estos recursos no implica la - suspensión del procedimiento administrativo de ejecución pues en todo caso será necesario que se garantice el inte rés fiscal a través de las distintas formas establecidas al efecto por el Código Fiscal de la Federación, que son a saber:

- 1.- Depósito de dinero.
- 2.- Prenda o hipoteca.
- 3.- Fianza otorgada por institución autorizada.
- 4.- Obligación solidaria asumida por tercero.
- 5.- Embargo en la vía administrativa.

4.1 Aspectos Constitucionales y Legales acerca del proce dimiento administrativo de ejecución.

A fin de precisar, qué órganos de la autoridad administra tiva están autorizados constitucional y legalmente para

llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución procederemos al análisis siguiente:

La facultad económica coactiva es una facultad que originalmente corresponde desempeñar al encargado de ejecutar la actividad financiera del Estado, que es el poder ejecutivo; como parte de esa actividad financiera tenemos a la Potestad Tributaria que se define como: "La actividad del Estado derivada de su Soberanía por virtud de la cual se establecen, se determinan o liquidan y se cobran los Tributos".

Es menester señalar que la Potestad Tributaria tiene su fundamento constitucional en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual señala que: "la Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público mana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Por su parte los artículos 40 y 41 Constitucionales guardan una estrecha relación con el artículo anterior en vir

tud de que establecen que, "es voluntad del pueblo mexicana no 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 esta Ley Fundamental, y asimismo el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos - de la competencia de éstos, y por los de los Estados en - lo que toca s sus regímenes interiores, en los términos - respectivamente establecidos por la propia Constitución - Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Ahora bien, con relación a las autoridades que están facultadas por la Constitución Federal, para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, es decir en pleno ejercicio de la Potestad Tributaria; es necesario - hacer referencia a los siguientes preceptos constitucionales:

En primer lugar al artículo 49, que preceptúa "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Le-

gislativo, Ejecutivo y Judicial..."

Por su parte el artículo 80 Constitucional señala que: se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la -- Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente - de los Estados Unidos Mexicanos".

Intimamente relacionado con el artículo anterior, se encuentra la fracción I del artículo 89 Constitucional, en la cual se dispone que es facultad del Presidente, "pro-- mulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Así de esta manera, al ejecutar las leyes que expide el - Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la impor-- tante función de administrar.

Por último, el artículo 90 de la propia Constitución, es tablece las bases de organización de la Administración -- Pública Federal expresando que: "la Administración Públi-- ca Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los

negocios del orden administrativo de la Federación que -- estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación...".

La Ley que reglamenta lo dispuesto en el artículo antes mencionado, se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Ahora bien, dentro de los aspectos legales, tenemos que hacer referencia a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene por objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal; reglamentando de esa manera el artículo 90 constitucional.

Así pues, la mencionada Ley divide en dos grandes sectores a la Administración Pública Federal los cuales serán:

- 1.- La Administración Centralizada. Constituída por la -  
Presidencia de la República, las Secretarías de Esta-  
do, los Departamentos Administrativos y la Procura-  
ría General de la República.
  
- 2.- La Administración Pública Paraestatal. Constituída -  
por los organismos descentralizados, las empresas de  
participación estatal, las instituciones nacionales -  
de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales  
de crédito, las instituciones nacionales de seguros y  
de fianzas, y los fideicomisos. Con relación a la --  
~~Administración Pública Centralizada, se establece que~~  
los titulares de las Secretarías de Estado y de los -  
Departamentos Administrativos ejercerán las funciones  
de su competencia por acuerdo del Presidente de la --  
República, que al frente de cada Secretaría habrá un  
Secretario de Estado, quien para el despacho de los -  
asuntos de su competencia, se auxiliará por los Sub--  
secretarios, 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 (artículos 13 y 14 de la LOAPF).

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares - podrán ser suplidos en sus ausencias (artículo 18 LOAPF).

Ahora bien, dentro de la mencionada ley se establecen las facultades otorgadas a cada una de las Secretarías de Estado, entre las cuales se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la cual le corresponde conforme al artículo 31, fracciones II y III:

- A) Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, en los términos de las leyes.
- B) Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes.

De lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la única autoridad que está facultada Constitucional y Legalmente para llevar a cabo el procedimiento administrativo de

ejecución lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual lo llevará a cabo a través de sus dependencias como lo son los organismos que de ella dependen denominados Oficinas Federales de Hacienda.

No obstante lo anterior el legislador entregó dicha facultad económico coactiva a un organismo descentralizado como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social; el cual de acuerdo al estudio de su naturaleza jurídica y características, no puede desarrollar tal facultad, como se demostrará posteriormente.

#### 4.2 Régimen Jurídico del I.M.S.S.

En primer lugar porque el Instituto Mexicano del Seguro Social de acuerdo a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, en 1943 es creado teniendo como función básica la de ser el instrumento básico de la seguridad social establecido como un servicio público de carácter nacional.

Este Instituto tendrá como todo organismo descentralizado personalidad jurídica y patrimonio propios.

Además tendrá el carácter de organismo fiscal autónomo -- con facultades para determinar los créditos de esta naturaleza y dar las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos. Las cantidades percibidas por el Instituto estarán destinadas a cubrir -- las prestaciones que correspondan a los derechohabientes que hayan sido dados de alta en los dos tipos de régime-- nes que son a saber:

- 1.- Régimen Obligatorio y
- 2.- Régimen Voluntario

El Régimen Obligatorio comprenderá los seguros de riesgo de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y guarderías para --- hijos de aseguradas.

El Régimen Voluntario comprenderá los seguros facultati-- vos para proporcionar prestaciones en especie del ramo -- del seguro de enfermedades y maternidad.

Los ingresos a los cuales estamos haciendo mención serán denominados cuotas obrero patronales y capitales constitutivos mismos que serán objeto de estudio en el apartado que a continuación desarrollaremos. Las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos:

Las cuotas serán "Las cantidades que periódicamente deban pagarse al Instituto Mexicano del Seguro Social (bimestralmente) para cumplir con las obligaciones que la ley pone a cargo de los patronos y trabajadores".

~~Pero puede suceder que el patrón, debiendo haber pagado las aportaciones, no lo haya hecho y que sin embargo, por aplicación de la ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social tenga la obligación de otorgar el beneficio del seguro o de los seguros al trabajador o a sus beneficiarios. Entonces surge la noción del capital constitutivo. Al respecto se dispone en el artículo 84 de la mencionada ley que "el patrón estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgo de trabajo no lo hiciera, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la pre-~~

sente ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue - - desde luego las prestaciones a que haya lugar".

"La misma regla se observará cuando el patrón asegure a - sus trabajadores en forma tal que disminuyan las presta-- ciones a que los trabajadores asegurados o sus beneficia-- rios tuvieren derecho, limitándose los capitales constitu-- tivos, en este caso a la suma necesaria para completar -- las prestaciones correspondientes señaladas en la ley"...

"Los avisos de ingreso o de alta de los trabajadores ase-- gurados y los de modificaciones de su salario, entregados al Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso liberarán al patrón de la obligación de pagar los ca-- pitales constitutivos, aún cuando los hubiere presentado dentro de los cinco días a que se refiere el artículo 20 de este ordenamiento.

El Instituto determinará el monto de los capitales consti-- tutivos y los hará efectivos, en la forma y término pre-- vistos en esta ley y sus reglamentos".

Por su parte el artículo 85 de la propia ley preceptúa: -

"Los patrones que cubrieren los capitales constitutivos -

determinados por el Instituto, en los casos previstos por el artículo anterior, quedarán liberados en los términos de esta ley, del cumplimiento de las obligaciones que sobre riesgos de trabajo establece la Ley Federal del Trabajo; así como la de enterar las cuotas que prescribe la presente ley, por el lapso anterior al siniestro, con respecto al trabajador accidentado y al ramo de seguro de riesgos de trabajo".

En el artículo 86 se establece como se integran los capitales constitutivos, y son en la siguiente forma:

- I) Asistencia médica
- II) Hospitalización
- III) Medicamentos y material de curación
- IV) Servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento
- V) Intervenciones quirúrgicas
- VI) Aparatos de prótesis y ortopedia
- VII) Gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso
- VIII) Subsidios pagados

- IX) En su caso gastos de funeral
- X) Indemnizaciones globales en sustitución de la pensión en los términos de la última parte de la fracción III del artículo 65 de esta Ley.
- XI) Valor actual de la pensión, que es la cantidad calculada a la fecha del siniestro y que, invertida a una tasa anual de interés compuesto del 5% sea suficiente, la cantidad pagada y sus intereses, para que el beneficiario disfrute de la pensión durante el tiempo a que tenga derecho a ella, en la cuantía y condiciones aplicables que determina esta Ley, tomando en cuenta las probabilidades de reactividad, muerte y de reingreso al trabajo, así como la edad y sexo del pensionado.

#### 4.3 Naturaleza Jurídica de las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos.

El Lic. Ernesto Flores Zavala ha establecido que el pago de las cuotas del Seguro Social "es un verdadero impuesto

porque fue establecido por el Estado unilateralmente y -- con carácter obligatorio para todos los que se encuentren dentro de las hipótesis previstas por la ley.

Es cierto que el rendimiento de ese gravámen se va a destinar a un fin especial del Seguro Social y que la regla general es que los impuestos se destinen a cubrir los gastos generales del Estado, pero es posible, legal y técnicamente, que ciertos gravámenes se destinen a un fin especial". (44)

El Lic. Emilio Margain Manautou por su parte considera -- que "esas cuotas son verdaderas contribuciones especiales pues el trabajador y el patrón, al cubrirlas aún cuando - no reciben a cambio servicios inmediatos, tienen el derecho a exigirlos y aprovecharlos cuando les sean neces- - rios, como por ejemplo, en el caso de enfermedad de algún trabajador". (45)

---

(44) FLORES ZAVALA, Ernesto., Elementos de Finanzas Pú-- blicas Mexicanas., Editorial Porrúa, México, 4a. -- Edición., 1977, p. 350.

(45) MARGAIN MANAUTOU, Emilio., op. cit., p. 119.

Y refuerza la anterior opinión dando la siguiente definición de contribución especial, "es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o beneficia en forma específica".

El Código Fiscal de la Federación por su parte les da el nombre de aportaciones de seguridad social y las considera como contribuciones. Así en su artículo 2º señala que: "las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social y derechos, y los define de la siguiente manera:

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

Con lo anterior, en el Código Fiscal de la Federación se

confirma la tesis sostenida por parte de la Doctrina en el sentido de que las cuotas de seguridad social tendrán la Naturaleza Jurídica de una contribución especial y no la de un derecho o la de un impuesto.

#### 4.4 Carácter fiscal de las cuotas obrero-patronales y de los créditos por capitales constitutivos.

En un principio, el artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1942 dispuso que el título donde constara la obligación de pagar las aportaciones tenía el carácter de título ejecutivo donde se consignaría la obligación de pagar las aportaciones y tendría el carácter de título ejecutivo, lo que hacía que el Instituto Mexicano del Seguro Social tuviera que demandar ante los tribunales del fuero común a los patrones que no pagaran sus cuotas oportunamente.

En el mismo año de 1942, se reformó la Ley del Seguro Social para el efecto de establecer el carácter fiscal de -

tales cuotas. La anterior reforma fue atendiendo a lo dilatado y antieconómico que resultaba al Instituto tramitar en los juzgados civiles los títulos ejecutivos.

Posteriormente el 3 de febrero de 1949 se reformó la ley nuevamente para establecer no sólo las aportaciones sino también los intereses moratorios y los capitales constitutivos, los cuales tendrían el carácter de créditos fiscales y que el procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieran sido cubiertas directamente al Instituto se realizaría por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondieran, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

4.5 La Reforma al Artículo 271 de la Nueva Ley del Seguro Social de fecha 31 de diciembre de 1981.

Hasta el 31 de diciembre de 1981 el Instituto Mexicano -- del Seguro Social remitía las liquidaciones formuladas y no pagadas a las Oficinas Federales de Hacienda, que se encargaban del desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución, en los términos del Código Fiscal de la Federación; para esta actuación las dependencias fiscales se ajustaban al acuerdo que norma las relaciones entre el citado Instituto y la ~~Secretaría de Hacienda y Crédito Pú~~ blico en materia de cobranza de cuotas obrero patronales, de fecha 27 de junio de 1967, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1977.

Sin embargo, por primera ocasión en nuestro sistema jurídico, el Congreso de la Unión autoriza que el procedimiento administrativo de ejecución para este tipo de adeudos, pueda llevarse a cabo tanto por el propio organismo, como por la Secretaría de Hacienda, ya que se van a crear oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social,

que se ajustarán a lo dispuesto por las normas del Código Fiscal de la Federación; todo ello en los términos de la reforma a este artículo, publicada en la ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal de fecha 30 de diciembre de 1981, publicada en el - - Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, y que al efecto señala:

"Artículo 271: El procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de oficinas de cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

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

Por su parte el artículo decimonoveno transitorio del decreto antes mencionado señala las siguientes reglas:

- a) Los recursos administrativos en trámite por las Oficinas Federales de Hacienda se resolverá por las mismas, al entrar en vigor la reforma.
- b) En un plazo de 60 días se reubicará al personal o pasará a incorporarse como empleados del propio -- Instituto.
- c) Todas las Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Seguro Social, formarán parte de la nueva estructura administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ahora bien, como consecuencia de estas modificaciones el Instituto cobrará las cuotas, inclusive por medio del procedimiento administrativo de ejecución y en las poblaciones de menor densidad económica seguirán remitiendo las liquidaciones a las Oficinas Federales de Hacienda, que por medio de mesas especiales, se encargarán de activar el cobro, subsistiendo en dicho caso las normas señaladas

en el acuerdo del 27 de junio de 1977.

4.6 Inconstitucionalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución llevado a cabo por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ya hemos mencionado que el procedimiento administrativo - de ejecución de conformidad a los numerales constitucionales 39, 40, 41, 49, 80, 89 fracción I, 90, y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 31, fracciones II y III, - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponderá única y exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, llevar a cabo la facultad económica coactiva, facultad que no puede ser delegable a un organismo descentralizado como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, más aún, si tenemos en cuenta las características atribuidas por la Doctrina a dichos organismos descentralizados y que consisten:

- 1) Son creados por un acto legislativo, sea ley del Con-

greso de la Unión, o bien, Decreto del Ejecutivo.

- 2) Tienen régimen jurídico propio.
- 3) Tienen personalidad jurídica propia.
- 4) Tienen sede de oficinas, dependencias y ámbito territorial.
- 5) Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 6) Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 7) Cuentan con patrimonio propio.
- 8) Tienen un objeto o finalidad.

Así de esta manera, de ningún modo puede considerarse que el Instituto Mexicano del Seguro Social forme parte de la Administración Pública Centralizada, a la cual está reservada el ejercicio de la facultad económico coactiva, por el contrario dicho Instituto es un organismo descentralizado, que de acuerdo a la Constitución en su artículo 90 y a la Ley Organica de la Administración Pública -- Federal en sus artículos 1º y 45, queda incluído dentro -

del sector denominado Paraestatal.

Siendo preciso señalar que este sector no debe manejar facultades concedidas por la Constitución a los órganos estatales que forman la Administración Pública Centralizada.

Por su parte, no debemos olvidar que el carácter de créditos fiscales le fue conferido a las cuotas obrero patronales y capitales constitutivos, en virtud de lo dilatado y antieconómico que resultaba al Instituto tramitar en los tribunales del orden común los títulos ejecutivos. Consecuentemente, la actuación de las Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Seguro Social, se adecuaba a los lineamientos constitucionales que ya mencionamos y por ello mismo la reforma a la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social de 31 de diciembre de 1981.

No puede considerarse ajustada ni a los lineamientos Constitucionales ni a los legales; lo mismo puede afirmarse con respecto a la facultad del seguro de conocer y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución

ción que lleven a cabo.

Entendemos que en un momento dado, el hecho de que sea -- el propio Instituto quien se encargue de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, puede implicar que se esté ante un sistema administrativo más económico, pero también debe recordarse que estando ante un sistema de Derecho; el acatamiento por parte del legislador a los lineamientos generales que traza la Constitución, es de un valor superior, porque ello implica que exista Seguridad Jurídica para los gobernados.

Distinguidos fiscalistas entre otros Javier Moreno Padilla se han pronunciado en el sentido de que la reforma -- que comentamos tiene el carácter inconstitucional señalando que: "el procedimiento administrativo de ejecución es un atributo estricto del titular del Poder Ejecutivo y -- sólo en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en las leyes impositivas, se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad". (46)

---

(46) MORENO PADILLA, Javier., Nueva Ley del Seguro Social, Editorial Trillas, México, 8a. Edición, 1982.

Concluiremos expresando nuestra opinión, en el sentido - de que sería recomendable que el legislador en acatamiento a los preceptos constitucionales, llevara a cabo las reformas de ley correspondientes, para que en lugar de - que la facultad económico coactiva sea de competencia -- concurrente se le devuelva exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues invariablemente cada acto de autoridad que realice el Instituto Mexicano del Seguro Social, en este sentido implicará una contravención a los mandamientos constitucionales anteriormente señalados.

---

Asimismo, resulta conveniente señalar que hasta la fecha no ha sido resuelto ningún caso de inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución llevado a cabo por el I.M.S.S.; por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPITULO V

---

CONCLUSIONES

- 1.- El estado para llevar a cabo sus fines, requiere de ingresos.
- 2.- El Estado tiene la facultad económico coactiva para llevar a cabo el cobro de las obligaciones fiscales que nacen de la aplicación de las leyes en las cuales se establecen los impuestos, derechos y contribuciones especiales.
- 3.- El procedimiento administrativo de ejecución o procedimiento económico coactivo, es la serie de actos ~~realizados por el Estado a fin de proceder coerciti~~vamente en contra de los contribuyentes que no han cumplido voluntariamente sus obligaciones contributivas, dentro del plazo fijado por la ley.
- 4.- Los fundamentos constitucionales del procedimiento administrativo de ejecución, se encuentran en los artículos 22 segundo párrafo y 31, fracción IV.
- 5.- El procedimiento administrativo de ejecución no es violatorio de los artículos 14, 17 y 22 Constitucionales.
- 6.- Formal y materialmente el procedimiento administra-

tivo de ejecución es un procedimiento administrativo porque el órgano que lo ejecuta es el poder ejecutivo y porque materialmente, no tiene como finalidad la resolución de ninguna controversia.

- 7.- Los actos administrativos que integran el procedimiento administrativo de ejecución, son los actos de iniciación, actos de desarrollo, y actos de conclusión.
- 8.- De conformidad a los artículos 39, 40, 41, 80, 89, fracción I, 90 Constitucionales, la única autoridad facultada para llevar a cabo el procedimiento económico coactivo lo es el titular del Poder Ejecutivo.
- 9.- Ahora bien, de conformidad a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, única y exclusivamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, organismo perteneciente a la Administración Pública Federal Centralizada podrá llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.
- 10- Ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se prevee la posibilidad de que un organismo del sector paraestatal --

pueda llevar a cabo el procedimiento económico coactivo.

11.- Por lo expuesto en puntos anteriormente la Reforma efectuada al artículo 271 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981 por la cual se entrega la facultad económico coactiva al Instituto Mexicano del Seguro Social, carece de sustento constitucional y legal.

12.- Existe una competencia concurrente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Mexicano del Seguro Social para llevar a cabo el cobro de créditos relativos a cuotas obrero patronales y capitales constitutivos.

13.- Se recomienda que el Legislador con el fin de no violar el Orden Constitucional, ni legal, devuelva a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad única y exclusiva de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

## BIBLIOGRAFIA

ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Editorial Imprenta Universitaria, - México, 1a. Edición, 1947.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. V Epoca, Volúmen XXV, año 1965.

CORTINA, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Editorial Porrúa, México, 1a. Edición, - 1977.

~~DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano.~~ Editorial Porrúa, México, 10a. Edición, 1980.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 20a. Edición, 1980.

FENECH, Miguel. Principios de Derecho Procesal Tributario, Editorial Bosch, Barcelona, España, 3a. Edición, -- 1949, Tomo II.

FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas - Mexicanas. Editorial Porrúa, México, 4a. Edición, 1977 ,

GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1a. Edición, 1962, Vol. II.

GUASP, Jaime. Derecho Procesal Civil. Editorial IEP, -- 2a. Edición, Madrid, España, 1962, Tomo I.

INFORME A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, 1968, SEGUNDA SALA, Tesis 13, R. F. 330/65.

JARACH, Dino. El Hecho Imponible. Editorial Revista de - Jurisprudencia Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1943.

LOPEZ NIETO, Francisco. El Procedimiento Administrativo. Editorial Bosch, Barcelona, España, 2a. Edición, 1946.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del - Derecho Tributario Mexicano. Editorial Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 6a. Edición, 1981.

MORENO PADILLA, Javier. Nueva Ley del Seguro Social. - Editorial Trillas, México, 8a. Edición, 1982.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, México, 2a. Edición, 1959.

PUGLIESE, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. - Traducción Española, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Edición, 1946.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 10a. Edición, 1981, Tomo I.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1979. Editorial Porrúa, México, 9a. Edición, 1979.

VALLARTA, Ignacio L. Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva. Imprenta del Hospicio, Puebla, 1885.

CODIGOS Y LEYES

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Fiscal de la Federación de 1983.
- 3.- Ley del Seguro Social de 1973.