

584
2es-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Las Facultades de las Autoridades
Administrativas del Distrito Federal
en Materia de Aseguramiento del
interés fiscal durante la
visita Domiciliaria.

TESIS

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

Sabino Mateos Camilo



México, D. F., 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL DISTRITO FEDERAL
EN MATERIA DE ASEGURAMIENTO DEL INTERES FISCAL DURANTE LA VISITA DOMICILIARIA

INTRODUCCION.

C A P I T U L O I
LA VISITA DOMICILIARIA

1.	DEFINICION DE LA VISITA DOMICILIARIA.	3
2.	ESPECIES DE LA VISITA DOMICILIARIA.	5
3.	NATURALEZA DE LA VISITA DOMICILIARIA.	11
4.	FORMALIDADES BASICAS DE LA VISITA DOMICILIARIA PARA EFECTOS FISCALES.	18
	A. FORMALIDADES CONSTITUCIONALES DE LA VISITA DOMICILIARIA.	19
	B. FORMALIDADES LEGALES DE LA VISITA DOMICILIARIA	21
	C. REQUISITOS DE LA VISITA DOMICILIARIA	22
	A). REQUISITOS PREVIOS DE LA VISITA.	23
	1. ORDEN DE VISITA	25
	2. NOTIFICACION DE LA ORDEN.	35
	B) DESARROLLO DE LA VISITA DOMICILIARIA.	41
	1. IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES	42
	2. DESIGNACION DE TESTIGOS	45
	3. ACCESO A LOS LUGARES EN LOS QUE SE DESARROLLARA - LA VISITA	50
	4. EXAMEN DE LIBROS, DOCUMENTOS Y OTROS ELEMENTOS.	54
	D. ACTAS DE VISITA.	57
	A) CLASIFICACION DE LAS ACTAS.	59
	B) FORMALIDADES.	68

C A P I T U L O I I

EL ASEGURAMIENTO DEL INTERES FISCAL EN LA VISITA DOMICILIARIA

1. CONCEPTO.	75
2. OBJETIVOS.	76
3. ASEGURAMIENTO DE LA CONTABILIDAD Y DE BIENES O MERCANCIAS.	77
A. FORMAS DE ASEGURAMIENTO.	78
A). ASEGURAMIENTO DE LA CONTABILIDAD	78
1. CAUSALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CONTABILIDAD	80
2. FORMALIDADES	80
B. ASEGURAMIENTO DE BIENES O MERCANCIAS.	81
1. CAUSALES DE ASEGURAMIENTO DE BIENES O MERCANCIAS	82
2. FORMALIDADES A SEGUIR.	82
C. SECUESTRO DE LA CONTABILIDAD.	85
1. CAUSALES DE PROCEDENCIA DEL SECUESTRO DE CONTABILIDAD.	85
2. FORMALIDADES	86
4. EL EMBARGO PRECAUTORIO.	88
1. CAUSALES DE PROCEDENCIA DEL EMBARGO PRECAUTORIO.	89
2. FORMALIDADES	90
3. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS FORMAS DE ASEGURAMIENTO DEL -- INTERES FISCAL EN LA VISITA DOMICILIARIA	112

C A P I T U L O I I I

AUTORIDADES DEL DISTRITO FEDERAL

FACULTADAS PARA LLEVAR A CABO EL ASEGURAMIENTO DEL INTERES FISCAL

1. EL DISTRITO FEDERAL	121
----------------------------------	-----

A) ANTECEDENTES HISTORICOS.	121
B) NATURALEZA JURIDICA.	124
C) ESTRUCTURA ORGANICA.	130
2. LAS FACULTADES DE ADMINISTRACION DE CONTRIBUCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL.	134
A) ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA FISCAL. . .	136
A) JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	136
B) FACULTADES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN - MATERIA FISCAL	141
A) SECRETARIA GENERAL DE PLANEACION Y EVALUACION . . .	142
B) TESORERIA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL . . .	145
C) SUBTESORERIA DE CATASTRO Y PADRON TERRITORIAL . . .	149
D) SUBTESORERIA DE FISCALIZACION	151
E) DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA.	154
C) AUTORIDADES COMPETENTES PARA EJERCER EN EL AMBITO -- FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ASEGURAMIENTO DEL IN- TERES FISCAL DURANTE LA VISITA DOMICILIARIA.	158
 C O N C L U S I O N E S	 162
B I B L I O G R A F I A	168

INTRODUCCION

Este trabajo titulado LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE ASEGURAMIENTO DEL INTERES FISCAL DURANTE LA VISITA DOMICILIARIA tiene por objeto, como su denominación lo indica, llevar a cabo un análisis de las facultades en materia del embargo precautorio por parte de las autoridades legalmente facultadas al efecto.

En él se analizan los diversos mandatos constitucionales aplicables en dicha materia, tales mandatos como es bien sabido, en forma categórica e imperativa se señalan en el texto constitucional y tiene que cumplirse lo ordenado por el legislador constituyente, el cual parte de la base de señalar que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, tanto de la Federación, de los Estados y Municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que señalan las Leyes (art. 31 fracción IV).

Si el Estado en un régimen de derecho como el nuestro, tiene la facultad de imponer y recaudar tributos a cargo de las personas sometidas a su competencia territorial para estar en condiciones de cumplir con las atribuciones que le están encomendadas, ello necesariamente implica que el propio Estado pueda crear las autoridades y los medios idóneos para ejecutar y hacer prevalecer las normas tributarias. De tal manera, que cuando -

II

los administrados realicen alguna conducta, cuya situación coincida con lo previsto en la Ley y no cumplan o lo hagan indebidamente, con las obligaciones a su cargo, el poder público puede exigir su cumplimiento.

Una de las formas de exigencia de dicho cumplimiento es el embargo precautorio sobre bienes de los gobernados sujetos a las normas impositivas.

Desde luego y dado que al ejercer dicha facultad, las autoridades competentes están limitando la plena libertad de disposición que respecto de su patrimonio debe tener todo gobernado, su ejercicio debe llevarse a cabo con estricto apego a las normas constitucionales y legales, de tal manera que la autoridad no caiga en conductas arbitrarias que incluso pueden llegar a constituir causa de responsabilidad y aún de delito.

Así pues, en el presente estudio, se tratan de analizar los principios a que se encuentra sujeta dicha facultad y señalar las autoridades a los que compete su ejercicio en el Distrito Federal, en el cual se encuentra la Ciudad de México que ha sido catalogada como la más grande del mundo y en la que por lo mismo realizan un sin fin de actividades que dan lugar al pago de contribuciones, obligación cuyo cumplimiento puede y debe ser verificado por la autoridad, llegando incluso al ejercicio de la facultad cuyo estudio constituye el tema central de

esta tesis.

CAPITULO I

LA VISITA DOMICILIARIA

El Estado, como es bien sabido tiene como uno de sus fines fundamentales el consistente en satisfacer las necesidades colectivas. Para ello, requiere de ingresos los cuales en gran medida provienen de los gobernados los cuales aportan parte de su patrimonio, a través del pago de contribuciones.

El pago de las contribuciones es obligatorio para los gobernados, dado que el Estado en uso de sus atribuciones puede establecer las contribuciones que considere necesarias para hacer frente a los gastos públicos. (1)

Al ser el pago de la contribución obligatorio para los gobernados, el Estado debe contar con facultades que le permitan verificar si los mismos cumplen en forma correcta y oportuna con tal obligación.

Al efecto el Estado ejerce funciones de vigilancia, entre las que se encuentra la verificación directa en los registros y operaciones del contribuyente, las cuales usualmente se

(1) Cfr. FLORES ZAVALA, ERNESTO. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" - Vigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1981, pág. 12.

efectúan mediante la práctica de VISITAS DOMICILIARIAS que revisten una problemática jurídica compleja dado que todo procedimiento de inspección constituye un acto de molestia para el gobernado, y por lo mismo debe llevarse a cabo con apego al texto constitucional.

Por consiguiente, el propósito de éste trabajo exige - que la idea anotada se amplíe, se depure y se lleve al campo de lo jurídico esto es al de la ley, la jurisprudencia y la doctrina, precisando más claramente el alcance y objetivo de la visita domiciliaria para efectos fiscales, considerando con detenimiento lo relacionado con los sujetos, el lugar, la forma de desarro llarse.

Como ya se señaló al consistir el pago de contribuciones en una obligación a cargo de los gobernados, y al ser necesari o que el Estado cuente con tales ingresos para sufragar el gago público, se ha considerado necesario crear los medios de control que permitan conocer el cumplimiento de dicha obligación - por parte del contribuyente mediante la verificación correspon-- diente por parte de los órganos competentes.

Uno de los medios de control lo es la visita domiciliaria, considerada como la "forma más enérgica y representativa de un acto de fiscalización tributaria".(2)

(2) MARTINEZ VERA, ROGELIO, "La Fiscalización de Impuestos Federales", Monterey, N.L., 1981, pág. 57.

El marcado interés jurídico que representa el cumplimiento de las disposiciones fiscales a cargo de los contribuyentes, hace necesario el de cierta vigilancia la cual se ejerce por la Autoridad Administrativa, ya que el control de los actos particulares por medio de la vigilancia que sobre ellos se tenga, es un acto material que forma parte de la función administrativa. Gabino Fraga dice que "la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realizan en virtud de las atribuciones que la Legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines Estatales".⁽³⁾

Por consiguiente debemos señalar que si bien es cierto que las Autoridades Administrativas tienen la facultad de ejercer la función de vigilancia para el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados, también lo es que sus actos deben ajustarse forzosamente a la Constitución, así como a las leyes ordinarias. Más adelante trataremos de precisar las formalidades y procedimientos a seguir con la finalidad de que se respeten las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.- DEFINICION DE LA VISITA DOMICILIARIA.

Al llegar a este punto consideramos haber reunido los

(3) FRAGA GABINO, "Derecho Administrativo", Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1981, pág. 13.

elementos que nos precisen el concepto de la "VISITA DOMICILIARIA".

RAUL RODRIGUEZ LOBATO, dice que "la visita domiciliaria de auditoría es la revisión de la contabilidad del contribuyente en el domicilio fiscal del mismo, que realiza la autoridad fiscal para verificar el cumplimiento pleno y oportuno de las obligaciones fiscales sustantivas y formales". (4)

SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, habla de dos tipos de visita domiciliaria, la de inspección y la de auditoría, señalando que "se considera el medio de fiscalización por excelencia" (5) y dice que: "a).- Las de inspección, que buscan comprobar el cumplimiento de un impuesto en particular, generalmente los impuestos especiales, y que se caracteriza normalmente por su brevedad; b).- Las de auditoría, que buscan la comprobación integral del cumplimiento de obligaciones tributarias y que por ello tienen una duración superior". (6)

ROBERTO ALFARO RODRIGUEZ, señala que "la inspección fiscal es la atribución exclusiva del Estado que se realiza --

(4) LOBATO RODRIGUEZ, RAUL, "Derecho Fiscal", Colección Textos Jurídicos - Universitarios, Segunda Edición, México 1986, pág. 216.

(5) DE LA GARZA SERGIO, FRANCISCO, "Derecho Financiero Mexicano", Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, pág. 676.

(6) Idem. Pág. 676.

a través de la función administrativa y que tiene por objeto -- controlar mediante la investigación y vigilancia, el cumplimiento de las disposiciones fiscales". (7)

ROGELIO MARTINEZ VERA, señala que "la fiscalización o inspección de tributos se podría conceptuar de la siguiente manera: "Es la acción llevada a cabo por los agentes del fisco o sus auxiliares por medio de la cual, se verifica si los sujetos pasivos y terceros vinculados a la relación jurídico fiscal se han cumplido con las obligaciones que imponen las normas legales correspondientes". (8)

Nosotros estimamos que es el acto por virtud del cual la autoridad administrativa competente se constituye en el domicilio del contribuyente con el objeto de verificar el cumplimiento y observancia de las obligaciones fiscales legalmente instituidas, por parte de los gobernados que deben cumplirlas.

2.- ESPECIES DE LA VISITA DOMICILIARIA

En nuestro país, y desde el punto de vista jurídico, todo acto de autoridad que pretenda afectar la esfera jurídica del gobernado debe satisfacer los requisitos establecidos en el

(7) ALFARO RODRIGUEZ, ROBERTO, "La Inspección Fiscal", Tesis, UNAM. Seminario de Derecho Fiscal, México 1965, pág. 15.

(8) MARTINEZ VERA, ROGELIO, Op. Cit. Pág. 5.

artículo 16 constitucional que imparte protección a cualquier - gobernado a través de la garantía de legalidad que consagra, y dada su efectividad pone a salvo a cualquier gobernado que por un acto de autoridad pudiese ser afectado en su esfera de derecho.

El principio de legalidad como requisito constitucional del acto administrativo tiene su fundamento en la primera parte del artículo 16 de nuestra Ley suprema que establece:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Del principio constitucional comentado se desprenden una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan. En consecuencia cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

a).- Emanar de una autoridad competente; es decir facultada legalmente para ello.

b).- Constar por escrito, que es generalmente median-

te oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites.

c).- Estar fundado lo cual consiste en que la autoridad debe citar los preceptos legales aplicables al caso que le permitan realizar el acto dirigido al particular.

d).- Estar motivado.- La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho o de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo que dieron origen al mismo.

e).- Ostentar la firma del funcionario competente.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en la última parte de su Párrafo Primero que:

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia".

El propio precepto, faculta en su segundo párrafo a las autoridades administrativas para practicar visitas domici-

liarias.

Dicha norma dice:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

Con base en lo anterior, puede afirmarse que la Constitución Mexicana faculta tanto a la autoridad judicial como a la administrativa para practicar visitas de inspección en el domicilio de los gobernados.

Partiendo de lo anterior, puede decirse que la visita domiciliaria puede ser de dos clases, esto es la visita domiciliaria tiene dos especies que son:

A.- La de carácter judicial que se debe llevar a cabo con base en una orden de cateo, que será escrita y señalará el lugar que habrá de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan.

El cateo, evidentemente se relaciona con responsabilidades penales y pretende concluir con una orden de aprehen-

sión girada por una autoridad judicial que comprueba la comisión de un delito, y por tanto el cateo es el "reconocimiento judicial de un domicilio particular o edificio que no esten abiertos al público". (9)

Las visitas domiciliarias de carácter administrativo, sólo pueden circunscribirse a lo que señala el citado artículo 16 Constitucional y deben sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos, mismos que se abordarán más adelante.

B.- La de carácter administrativo denominada por el texto constitucional como visita domiciliaria y que se divide en dos.

a).- La visita domiciliaria de carácter eminentemente administrativo, cuyo objeto es cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía.

Estas visitas domiciliarias se practican principalmente en los establecimientos mercantiles con el objeto de comprobar el cumplimiento de los reglamentos de policía y de los sanitarios.

(9) DE PINA, RAFAEL, "Diccionario de Derecho", Decimoprimer Edición, Editorial Porrúa, S. A., pág. 144.

Lo anterior, porque no debemos perder de vista que --
"la finalidad principal del Estado, es el de dar satisfacción --
al interés general por medio de la policía que comprende las me--
das necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la
tranquilidad, seguridad y salubridad públicas; por medio de in--
tervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de --
los particulares; por medio de los servicios públicos que otor--
quen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y
por la gestión directa en la vida económica, cultural y asisten--
cial". (10)

El reglamento de la policía preventiva del Distrito --
Federal en su capítulo I, generalidades, dispone:

"Art. 3º.- La policía del Distrito Federal forma parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, y sus funciones primordiales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad; otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros o -- accidentes, y brindar asimismo, la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular".

b).- La visita domiciliaria de carácter fiscal que --
tiene por objeto exigir la exhibición de los libros y papeles --
indispensables para comprobar que se han acatado las disposicio

(10) FRAGA, GABINO.- Op. Cit. Pág. 229.

nes fiscales.

Las visitas domiciliarias en el ámbito fiscal constituyen una de las funciones principales de los órganos de la administración pública, consistentes en vigilar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, mediante la intervención directa en los domicilios del contribuyente, procedimiento que comúnmente es conocido como de "Auditoría Directa" o "Visitas Domiciliarias" y que se desarrollan sobre la documentación, libros y registros de contabilidad.

3.- NATURALEZA DE LA VISITA DOMICILIARIA

Para efectos de este trabajo, nos interesa precisar la naturaleza de la visita domiciliaria para efectos fiscales, consistente en que la autoridad en uso de sus facultades de comprobación y verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los gobernados. La visita domiciliaria debe llevarse a cabo conforme a las disposiciones fiscales aplicables.

Como es sabido, la obligación tributaria debe estar prevista en una Ley en que deberán de señalarse los elementos que intervienen en su formación, momentos de causación y el término en que deberá ser cubierto el crédito fiscal.

La visita domiciliaria para efectos fiscales es una actividad que desempeña un papel importante a nivel nacional de acuerdo a la jurisdicción que corresponda Federal, Estatal y Municipal, dado que el propósito fundamental es conocer si el contribuyente cumple o no con sus obligaciones fiscales, es decir, precisar para cada caso concreto la situación jurídica del contribuyente cumplido, del infractor o del infractor reincidente con las consecuencias legales que correspondan para él o para aquellos otros sujetos en quienes pueda recaer dicha obligación, por responsabilidad solidaria o terceros relacionados con ellos, a través del empleo de diversos métodos de comprobación, tales como auditorías, inspecciones, verificaciones, intervenciones y control. (11)

En México las contribuciones son la base de la fortaleza económica del desarrollo aunque con el transcurso del tiempo se han ido perfeccionando los sistemas de verificación, no se ha llegado al punto óptimo que afanosamente ha buscado el gobierno por medio del fisco en su programa de fiscalización permanente.

De acuerdo a lo anterior se puede observar la importancia que tiene de la aportación de los ciudadanos al gasto pú

(11) Cfr. Revista de Difusión Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Enero 1975, págs. 27 y 28.

blico en los términos del artículo 31 fracción IV Constitucional, en el sentido de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes", - por lo tanto las autoridades no solo cuentan con la facultad si no con la obligación de vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, tratando así de evitar - la evasión para lo cual los Legisladores están obligados a emitir una serie de disposiciones legales y el Estado ha formado - una serie de organismos adecuados para que vigilen el cumplimiento de las mismas, constituyendo así una Administración Tributaria adecuada a las políticas fiscales imperantes en el país que recaen en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo para obtener realmente la suficiencia del Sistema Impositivo no es solamente la cuestión normativa, ni - tampoco administrativa, es antes que nada un problema de conducta, hábitos y comportamientos sociales, se necesitan medidas -- concretas que motiven al contribuyente no que lo atemoricen, si no medios de convencimiento que refuercen actitudes que lo lleven al cumplimiento voluntario del pago de sus contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lleva a cabo múltiples funciones entre las que se encuentra la consistente en tener una mayor y más fuerte planeación económica de -

los recursos financieros del país, en virtud de que las necesidades son cada vez más crecientes.

Dentro de estas funciones, desempeña un papel muy importante la recaudación de las contribuciones, de las cuales - la más importante desde el punto de vista recaudatorio es el impuesto.

El establecimiento de las contribuciones en México - tanto la Federación como los Estados, están sujetos a limitaciones constitucionales.

Así, toda contribución debe estar prevista en una Ley a efecto de que se cumpla el principio de legalidad que - tiene el carácter de garantía individual.

Lo anterior significa que la Ley que establezca contribuciones debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria tales como, sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, época de pago y la cantidad de la prestación - que no quede al arbitrio de la autoridad administrativa, ya - que toda imposición de la carga tributaria que no esté prevista en un ordenamiento jurídico debe considerarse inconstitucional.

El objeto de la obligación Tributaria está constituido

do por las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las - Leyes Fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran. Así - lo establece el artículo 6° del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo no todas las contribuciones se causan en el mismo momento, pues éstas varían de acuerdo a su naturaleza. "En efecto, en los impuestos de producción, el crédito fiscal - nace en los momentos en que se elaboran o fabrican los artícu-- los a que la Ley alude; en los impuestos de consumo, en el ins-- tante en que adquieren o se consumen las mercancías gravadas; - en los impuestos de compraventa de primera mano, el crédito fis-- cal se genera en el momento en que se enajenan por primera vez en territorio nacional los bienes gravados; en los impuestos - aduaneros -exportación e importación- los actos de causación se realizan en el momento en que salen del país o entran a él, las mercancías objeto del gravamen. etc".⁽¹²⁾ En tal virtud, dichos créditos deberán cubrirse dentro del término que el Legislador_ señale en la Ley Tributaria.

Las obligaciones tributarias nacen exclusivamente de la Ley. En los gobiernos representativos, el Poder Legislativo tiene la atribución constitucional de crear las cargas impositi-- vas y así, la Fracción IV del Artículo 31 de la Constitución -

(12) MARGAIN MANAUTOU, EMILIO, "Introducción al Estudio del Derecho Tribu-- tario Mexicano", Editorial Universitaria Potosina, México 1973, pág. -- 310.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya transcrita señala: "Como obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes"; por consiguiente para que una contribución tenga validez constitucional se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: Que sea proporcional, que sea equitativo y que se destine al pago de los gastos públicos, si falta alguno de estos requisitos la contribución será inconstitucional.

En tales condiciones, toda obligación tributaria, para su validez debe apoyarse en una Ley de carácter general en los términos de las fracciones VII y XXIX del artículo 73 de Nuestra Carta Magna, que faculta al Congreso Federal para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Por lo anterior podemos afirmar que el establecimiento de las contribuciones, está prevista en el texto constitucional en el que se establecen las facultades de las autoridades fiscales para practicar visitas domiciliarias con el objeto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los sujetos obligados, dado que como es bien sabido el Estado necesita de recursos económicos para sufragar el gasto público, y es por ello tiene la facultad constitucional para establecer las contribuciones que considere necesarias para poder cumplir con los fines que le han sido encomen-

dados, consistentes en la prestación de los servicios públicos en sentido amplio.

Sin embargo, para lograr que el estado obtenga los ingresos necesarios para sufragar el gasto público, ingresos dentro de los cuales se encuentra la contribución no es suficiente con el establecimiento de la misma, en leyes formal y materialmente válidas, sobre todo cuando como sucede en la actualidad, en que es el gobernado el que "autodetermina" el monto de los gravámenes a su cargo, sino que es necesario que en tales leyes se consagren procedimientos tendientes a comprobar el cumplimiento de la obligación de contribuir que corresponde a los propios gobernados.

Dentro de estos procedimientos se encuentra la visita domiciliaria para efectos fiscales la cual encuentra su fundamento en el artículo 16 Constitucional párrafo segundo, precepto éste, con base en el cual podemos decir que la naturaleza de dicha visita consiste en ser:

a).- Un acto de comprobación o verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales.

b).- Un acto que debe emanar forzosamente de las autoridades fiscales competentes.

c).- Un acto que afectará la esfera del gobernado -- obligado a cumplir disposiciones fiscales; y

d).- Un acto que debe ejercerse, a través de la revisión de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.

En síntesis la visita domiciliaria constituye un acto de molestia.

4.- FORMALIDADES BASICAS DE LA VISITA DOMICILIARIA PARA EFECTOS FISCALES

La facultad verificadora que ejercen las autoridades fiscales sobre los sujetos obligados, es exclusivamente con el objeto de percatarse si han cumplido con las obligaciones que establecen las disposiciones legales aplicables en materia tributaria.

Por tal motivo y al ser un acto de molestia para el gobernado, las actuaciones de las autoridades fiscales deben sujetarse a las formalidades que al efecto establece el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los requisitos que en concordancia con esta norma establezcan las leyes ordinarias aplicables.

A).- FORMALIDADES CONSTITUCIONALES DE LA VISITA DOMICILIARIA

El artículo 16 Constitucional dice:

"La autoridad Administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

De dicho precepto constitucional se desprenden una serie de requisitos que las autoridades deben cumplir al realizar o practicar visitas domiciliarias para efectos fiscales.

En cuanto a las formalidades a que se sujetan los cateos se considera que son aplicables a la visita domiciliaria los siguientes de acuerdo a su naturaleza y objeto.

Dichos requisitos son :

1.- La visita domiciliaria para efectos fiscales solo puede ser practicada por la autoridad administrativa.

La expresión autoridad administrativa, debe entenderse referida a la autoridad que ejerce funciones de este tipo y que es la que forma parte de la administración pública.

A nivel federal, y de conformidad con lo que establece el artículo 31 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde el ejercicio de dicha facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya sea por conducto de su titular o de sus dependientes jerárquicos cuando resulten competentes en términos del reglamento respectivo.

Cabe aclarar que facultades hay otras entidades de la Administración Pública Federal, facultades al efecto, tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.- La visita domiciliaria solo tiene por objeto comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, a través de la revisión de los libros y papeles indispensables al efecto.

3.- La visita domiciliaria debe sujetarse a las leyes respectivas; y

4.- La visita domiciliaria debe sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos.

1.- Toda visita domiciliaria debe ser precedida de una orden.

Dicha orden:

- a).- Debe ser escrita.
- b).- Debe contener el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigida.
- c).- Emanar de autoridad administrativa.
- d).- Debe señalar el lugar o lugares donde se practicará la visita.
- e).- Debe señalar el nombre del visitado y el objeto de la diligencia.

2.- Al finalizar la diligencia tiene que levantarse un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

B.- FORMALIDADES LEGALES DE LA VISITA DOMICILIARIA

Las formalidades ya precisadas deben y han sido recogidas por las leyes ordinarias.

En el ámbito fiscal federal, dichas formalidades se prevén en el Código Fiscal de la Federación, concretamente en el capítulo único de su Título Tercero.

Dicho ordenamiento señala en la fracción III de su -

artículo 42 lo siguiente:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estará facultada para":

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

De dicha disposición se desprende de que en Materia Fiscal Federal, es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes y responsables solidarios, con el objeto de comprobar que han cumplido con las disposiciones fiscales, para en caso de que ello no sea así determinar las contribuciones o créditos fiscales omitidos y sus accesorios.

Como ya se señaló la práctica de dichas visitas se sujetan a diversos requisitos, mismos que se prevén en los artículos 43, 44, 45, 46 y 47 del Código invocado.

C.- REQUISITOS DE LA VISITA DOMICILIARIA

Con base en tales normas se puede concluir que exis-

ten requisitos previos a la visita, a su desarrollo e inherentes a su conclusión.

A).- REQUISITOS PREVIOS A LA VISITA

La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consisten en que todo acto de autoridad que pretenda afectar la esfera jurídica del gobernado debe constar por escrito, al disponer en su primera parte que:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Como se observa de la disposición Constitucional transcrita, contiene varias garantías de seguridad jurídica en consecuencia nos referimos al mandamiento u orden escritos.

El citado precepto Constitucional se desprende que "cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorias del mismo. Conforme a la garantía legal a que aludimos, todo funcionario subalterno o todo agente

de autoridad que debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra ley fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica, que, por otra parte, ha sido constantemente reiterada por la Suprema Corte en numerosas tesis que sería prolijo mencionar". (13)

Debe advertirse que no es suficiente que el acto de molestia se contenga en un mandamiento escrito para que se considere legal, sino que además es requisito indispensable que se le comunique al gobernado o sea se le den a conocer las causas o razones por el que se emite el acto. (14)

Dicha comunicación puede ser anterior o simultánea a la ejecución del acto de molestia; además la autoridad debe citar los fundamentos legales en que se apoya así como los motivos que tome en consideración para emitir el acto, asimismo, - debe ostentar la firma autógrafa del funcionario competente.

Tratándose de la visita domiciliaria el constituyente reitera la obligación para la autoridad competente, consis-

(13) BURGOA, IGNACIO.- "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A. Décimovena Edición, México 1985, Págs. 605 y 606.

(14) Cfr. Criterio Contenido en la Ejecutoria dictada en la Revisión No. -- 5078/82, a través de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, - promovido por Antonio Ruíz Abascal, en contra de los actos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra.

tente en que debe dar cumplimiento a tales requisitos.

Lo anterior se concluye que sólo toma en consideración que el imperativo contenido en el propio artículo 16 Constitucional en el que se señala que la visita domiciliaria debe sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos, formalidades dentro de las cuales se encuentra la emisión de una orden escrita, la cual debe emanar de autoridad competente y estar fundada y motivada.

10.- ORDEN DE VISITA

Como ya se dijo del artículo 16 Constitucional se -- concluye que todo acto de autoridad que pretenda afectar la esfera jurídica del gobernado, debe constar por escrito en el -- que además se deberá de señalar los motivos o razones que se -- hayan tomado en consideración para su emisión, así como los -- fundamentos legales en que se apoye el acto de molestia y ser emitido por autoridad competente.

Tales requisitos son reiterados por el propio artículo en su párrafo segundo y reproducidos por los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, con base en los cuales puede afirmarse que toda orden de visita debe:

- 1.- Constar por escrito. Esto implica que la orden

de visita debe contenerse necesariamente en un documento.

2.- Señalar la autoridad que la emite, es decir, la orden de visita debe provenir de la autoridad administrativa, la que en el ámbito fiscal federal puede ser de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya sea por conducto de su titular o de sus dependientes jerárquicos cuando resulten competentes en los términos de las disposiciones legales aplicables, e incluso las autoridades fiscales locales, tratándose de contribuciones coordinadas (Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reglamento Interior de dicha Secretaría, Convenios de Coordinación en materia de contribuciones federales y Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, para la colaboración administrativa de este último en materia de contribuciones federales).

3.- Estar fundada y motivada y expresar el objeto o propósito de la visita.

La fundamentación a que se refiere el artículo 16 - constitucional consiste en que todo acto que le cause molestia al gobernado debe estar previsto en un ordenamiento jurídico, es decir, se debe citar concretamente las disposiciones legales aplicables al caso en que se haya apoyado la autori-

dad para emitir el acto, puesto que no basta con la simple invocación global de un código o de un cuerpo de disposiciones legales sin especificar concretamente cuales son las aplicables, ya que de ser esto así traería como consecuencia la violación del principio de legalidad establecido en el texto constitucional.

En lo que se refiere a la motivación implica de que existiendo una norma jurídica y el caso o situaciones en que se pretende emitir el acto de molestia, forzosamente debe existir una adecuación entre las disposiciones legales fundatorias y el caso específico en que estas van a operar o surtir sus efectos.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente Tesis que dice:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".

Sexta Epoca, Tercera Parte:
Vol. CXXXII, Pág. 49 A.R. 8280/67 Augusto Vallejo -

Olivo. 5 Votos.

Séptima Época, Tercera Parte: Vol. 14, Pág. 37 A.R.
3713/69 Elías Chahin.

5 Votos.

Vol. 28, Pág. 111 A.R. 4115/68 Emeterio Rodríguez -
Romero y Coags. 5 Votos.

Con base en dicha Tesis podemos afirmar que es indis-
pensable que exista concurrencia entre la fundamentación y mo-
tivación legales, pues ambas son "condiciones de validez cons-
titucional del acto de molestia que deben necesariamente concu-
rrir en el caso concreto para que aquel no implique una viola-
ción a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16
de la Ley Suprema, es decir, que no basta que haya una Ley que
autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios_
de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el ca-
so concreto hacia el cual estos vayan a surtir sus efectos es-
té comprendido dentro de las disposiciones relativas a la nor-
ma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando -
a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo
16 Constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto -
de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de fundamenta-
ción) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación con-
creta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no
esté comprendida dentro de la disposición general invocada --
(falta de motivación)". (15)

(15) BURGUA, IGNACIO, Op. Cit. Pág. 601.

La obligación para la autoridad administrativa al emitir el acto, de expresar el objeto o propósito de que se trate, implica de que la misma debe señalar en la orden que la emite a fin de practicar una visita domiciliaria a fin de percatarse de si el sujeto que en la propia orden se mencione ha cumplido con las disposiciones legales aplicables en materia tributaria.

Es por ello que la orden de visita en tanto ser acto administrativo, constituye "una declaración de voluntad, realizada por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa"⁽¹⁶⁾ a través de la cual debe señalar el objeto con el que la formula, mismo que debe circunscribirse de manera expresa a comprobar si se han acatado las disposiciones fiscales.

En la orden se deberán indicar además las disposiciones fiscales cuyo cumplimiento se pretenda comprobar, lo que conlleva la exigencia de que se precise no solo qué obligaciones tributaria deberán examinarse sino también cuales seran los períodos sujetos a comprobación.

Asimismo en la orden de visita se deberán detallar -

(16) GUIDO, ZANOBINI, citado por Altamira Pedro Guillermo. "Curso de Derecho Administrativo". Ed. de Palma. Buenos Aires, 1971, Pág. 295.

claramente los documentos a revisar (libros y papeles que integran la contabilidad del contribuyente) y que debe exhibir el visitado para su inspección.

Lo anterior es debido a que si el sujeto pasivo de la relación tributaria se encuentra obligado por las disposiciones fiscales a llevar contabilidad, dicha obligación se cumple conforme a lo establecido por el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, llevando sistemas y registros contables en los que quedan incluidos los registros y cuentas especiales que obliguen otras leyes, así como la documentación comprobatoria de los asientos respectivos y los comprobantes de haber cumplido con las disposiciones fiscales.

Por lo tanto, no puede expresarse de una manera general en la orden de visita, que el sujeto obligado deberá exhibir su contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales que se tratan de comprobar, sino que deberá especificarse claramente que los documentos que se solicitan son aquellos que se relacionan con la actividad con el contribuyente.

En lo anterior porque el visitador deberá requerir la exhibición de todos los documentos, sistemas y registros que integran la contabilidad mismos que en la actualidad debi-

do al avance tecnológico no se reducen únicamente a pruebas documentales en el sentido lato de la palabra, pues no debemos perder de vista que actualmente existen contabilidades registradas en disquetes y memorias de las computadoras que no son propiamente documentos sino cintas, así como cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que serán requeridos para su inspección.

Es por eso al referirse la orden de visita a los documentos que integran la contabilidad, debe entenderse en sentido amplio a todos los diversos controles que la integran consistentes por los registros, cuentas especiales, libros y registro sociales, por las máquinas registradoras de comprobación fiscal y sus registros, así como la documentación comprobatoria de los asientos respectivos y los comprobantes que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

En la orden de visita también deben expresarse las obligaciones fiscales cuyo cumplimiento vaya a verificarse, así como el período que abarcará la visita, de tal forma que se respete la garantía de seguridad jurídica prevista en el texto constitucional a favor de los gobernados, puesto que desde el momento de conocer la orden sabe la medida y alcance de la actuación de los visitadores con toda precisión pues si éstos pretenden verificar el cumplimiento de las obligaciones -

fiscales no contempladas en la orden o períodos no comprendidos en ella, traerá como consecuencia la ilegalidad de su actuación.

4.- La orden de visita debe además ostentar la firma del funcionario competente. Esto significa por una parte que no basta con que la orden se emita por una autoridad fiscal, - sino que esta debe estar facultada expresamente por los ordenamientos legales aplicables para ordenar la práctica de tales - procedimientos de verificación, en tanto que las autoridades - solo pueden hacer lo que la Ley les permita.

Por otra parte, la firma del funcionario público que emita la orden debe ser autógrafa, esto es, del puño y letra - del propio funcionario sin que la garantía respectiva se satisfaga con lo que suele llamarse "firma facsimilar", tal como lo ha sostenido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación a - través de la tesis que a continuación se transcribe:

"FIRMA FACSIMILAR. EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD EN QUE SE ESTAMPA CARECE DE LA DEBIDA FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. Conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, nadie puede ser molestado en sus propiedades y posesiones sin mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive adecuadamente la causa legal del procedimiento. De aquí que, para un cobro fiscal pueda considerarse un mandamiento de autoridad - competente, debe constar en un documento público debidamente - fundado que, en los términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es el expedido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, cuya calidad de tal se demuestra por la existencia regular sobre los documen--

tos, de los sellos, firmas y otros signos exteriores que en su caso, prevengan las leyes" de ello se deduce que la firma que a dichos documentos estampe la autoridad, debe ser siempre auténtica, ya que no es sino el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que carece de valor una copia facsimilar, sin la firma auténtica del original documento en que la autoridad impone un crédito a cargo - del causante, por no constar en mandamiento debidamente fundado y motivado".

Séptima Epoca, Tercera parte:

Vols. 127-132, pág. 77 R.F. 30/79 Diseños y Maquilas de Iguazú, S.A. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 139-144, pág. 73 R.F. 95/79 Mercado de Materiales, S.A. 5 votos.

Vols. 157-162, pág. 77 R.F. 86/81 Lasky, S. A. Unanimidad de 4 votos.

5.- La orden debe, por otra parte, ostentar el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigida y si se ignora el nombre de la persona o personas citadas, deben señalarse los datos suficientes que permitan su identificación.

Como se observa, puede darse el caso de que la autoridad no conozca el nombre del sujeto al que pretende practicarse la visita, caso en el cual, el legislador la autoriza para que mencione los datos suficientes que permitan su identificación, mismos dentro de los cuales pueden incluirse, por ejemplo el nombre de su establecimiento, como lo ha reconocido el Tribunal Fiscal de la Federación en la Tesis Jurisprudencial - que al final del siguiente punto se transcribe.

6.- En la mencionada orden se debe señalar el lugar

o lugares donde debe efectuarse la visita, esto es, la autoridad fiscal debe especificar claramente en la orden de visita, el lugar en donde debe practicarse la diligencia de inspección, siendo violatorio del artículo 16 constitucional que la visita se practique en domicilio distinto al contenido de dicha orden.

En apoyo a lo expuesto se cita la Tesis Jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación que dice:

ORDENES DE VISITA.- DEBEN PRECISAR EL NOMBRE DE LA PERSONA O DEL ESTABLECIMIENTO Y EL LUGAR QUE SEAN MATERIA DE LA MISMA.- De conformidad con lo establecido por el artículo 16 de la Constitución, las visitas domiciliarias de carácter administrativo deben sujetarse en su realización a los requisitos establecidos para los cateos, así como a los que se señalen en las leyes respectivas. Uno de los requisitos consiste en que la orden debe precisar el nombre de la persona o del establecimiento que habrá de visitarse, así como el lugar y el objeto de la inspección. Por tanto, no se cumple este requisito constitucional cuando se dicta una orden genérica que faculte a un inspector para practicar visitas en determinada área geográfica, pues en este supuesto, queda a la elección del inspector y no de la autoridad que emite la orden, la determinación de los lugares específicos para efectuarlas.

Revisión No. 123/84.- Resuelta en sesión de 11 de junio de 1985, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 371/85.- Resuelta en sesión de 14 de mayo de 1986, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 1172/85.- Resuelta en sesión de 19 de mayo de 1986, por unanimidad de 8 votos.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Jurisprudencia No. 264, año 1986, pág. 44.

Desde luego no debe pasar desapercibido que el artículo 43, fracción I del Código Fiscal de la Federación que es factible que se aumente el número de lugares a visitar, con la única salvedad de que dicha situación se notifique al interesado, cuestión ésta última que evidentemente tiene por objeto el respetar el régimen de certidumbre jurídica que a su favor establece el artículo 16 constitucional.

7.- Asimismo es requisito indispensable de toda orden de visita que se señale el nombre de la persona o personas que van a efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número en cualquier tiempo por la autoridad competente, debiendo notificarse al visitado, tanto la sustitución o aumento de los visitantes.

Cabe señalar además que los visitantes designados pueden actuar conjunta o separadamente.

2º.- NOTIFICACION DE LA ORDEN

Para que se pueda llevar a cabo legalmente una visita domiciliaria, es necesario que se dé a conocer al visitado la orden de visita correspondiente a través de una notificación.

Debe entenderse como notificación "el acto jurídico

mediante el cual se comunica de una manera auténtica a una -- persona determinada o a un grupo de personas la resolución ju dicial o administrativa de una autoridad, con todas las forma lidades preceptuadas por la ley". (17)

Para formalizar la entrega de la orden de visita el o los visitantes deberán seguir los siguientes pasos:

Al presentarse en el domicilio del contribuyente vi sitado deberán solicitar la presencia del representante legal en caso de personas morales o del contribuyente, en el de per sonas físicas, para entregarle la orden y así hacer de su conocimiento el objeto de la visita.

Es importante hacer notar que los visitantes deberán identificar plenamente a la persona que reciba la orden, para lo cual le solicitarán:

a).- Tratándose del representante legal de una socie dad, le requerirán el testimonio de la escritura pública por la que acredite su personalidad jurídica, testimonio en el - cual deberá conferirsele poder para actos de administración, poder general o poder especial para atender asuntos fiscales.

(17) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XX, Multi-opci, Bibliografía Omeba, Editores-Libreros, Lavalle 1328, Buenos Aires Argentina 1964, - pág. 396.

así como la identificación personal mediante un documento oficial que contenga su fotografía (licencia de automovilista, - pasaporte, etc...), que se encuentre vigente.

b).- Si se trata de personas físicas se puede pedir la solicitud de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, e invariablemente una identificación personal del visitado en igual forma que el inciso anterior.

Acto seguido se recabará acuse de recibo en la copia de la citada orden, debiendo el interesado o su representante estampar de su puño y letra su nombre legible y su firma el carácter con el que recibe la visita, la fecha señalando la hora, día, mes y año. De ser posible deberá recabarse sello de la empresa, tratándose de personas morales y estamparlo junto a la firma del representante legal.

Durante la notificación de la orden pueden presentarse los siguientes supuestos:

I.- Que se encuentre el interesado o su representante legal, caso en el cual se le entregará y notificará a uno u otro la orden respectiva, siguiendo las formalidades ya señaladas.

II.- Que no se encuentre el visitado o su represen-

tante legal.

Al respecto, el artículo 44 fracción II del Código -
Fiscal de la Federación dispone:

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

De lo anterior se desprende que si al presentarse -
los visitadores en el domicilio del visitado, ni éste ni su re-
presentante se encuentran, deben dejarle citatorio para una ho-
ra fija del día siguiente y si no concurren, la orden se deja-
rá con quien se encuentre.

Si la orden ha de ser entregada a una persona que no
es el representante legal o el visitado, se deberá comprobar -
el carácter con el que recibe la orden, por ejemplo su calidad
de empleado, requiriendo su indentificación y de ser posible -
verificar las nóminas de la empresa.

Por lo tanto, si los visitadores dejan citatorio pa-
ra que el visitado o su representante concurren a notificarse,
podrán hacer una relación de libros y demás documentos que inte

gren la contabilidad y si el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio después de recibido el citatorio, la visita se realizará en el nuevo domicilio y en el anterior siempre y cuando el sujeto obligado conserve este último, sin que sea necesaria la emisión o ampliación de una nueva orden de visita. Todas estas circunstancias deberán consignarse en el acta que al efecto se levante.

De tal manera que si los visitantes al presentarse en el lugar donde deba practicarse la diligencia, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, etc., deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas sin que el visitado haya cumplido con tal obligación, los visitantes procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías.

Una vez entregada la citada orden, los visitantes deberán levantar un acta parcial, la que se conoce como acta de inicio de auditoría en la cual harán constar esta situación detalladamente así como los procedimientos desarrollados hasta ese momento.

III.- Que el interesado, su representante o la persona con la que se entiende la diligencia, se nieguen a recibir la orden de auditoría.

El visitador deberá evitar primeramente la resisten-

cia haciendo labor de convencimiento, esgrimiendo argumentos legales en que se basa para la práctica de la visita domiciliaria, y si aún persiste la negativa de recibir la orden, deberá consignarse esta situación en el acta parcial que se levante - procurando que el interesado, su representante legal o la persona con la que se entiende la diligencia designen a dos testigos de asistencia; si no fuera posible el visitador deberá nombrarlos haciendo constar esta circunstancia en el acta respectiva y tratándose de que los testigos que designe sean personas que puedan ser localizadas con posterioridad a fin de que estén presentes durante el desarrollo de la visita a fin de evitar una continua sustitución de testigos, situación que se encuentra contemplada en la fracción I del artículo 45 del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo si la persona o personas mencionadas se oponen a que dicha acta se levante en sus oficinas ello traerá consigo el que resulte imposible continuar, con la visita en el domicilio del visitado, por lo que el auditor acudirá a desahogar la diligencia en sus oficinas, haciendo constar los hechos en forma circunstanciada en los términos del artículo 46 fracción V del Código Fiscal de la Federación, que dice:

"Cuando resulte imposible continuar o concluir el ejercicio de las facultades de comprobación en los establecimientos del visitado, las actas en las que se haga constar el desarrollo de una visita en el domicilio fiscal podrán levantarse en las ofici--

nas de las autoridades fiscales. En este caso se --deberá notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia".

IV.- A no localizar al contribuyente en el domicilio consignado en la orden de visita.

Cuando se suscite la situación anterior será necesario investigar el domicilio fiscal del contribuyente a fin de que se pueda practicar la visita.

Al efecto, habrá de investigarse si el gobernado no ha presentado aviso de cambio de domicilio, de baja, o de cualquier otro tipo, si se da cualquiera de estas situaciones debe emitirse una nueva orden en la que aparezca el domicilio correcto del visitado.

En caso contrario, puede tratar de conseguirse copia de la escritura constitutiva tratándose de personas morales, - para que de ahí se puedan obtener los domicilios del contribuyente o de su representante legal.

B) DESARROLLO DE LA VISITA DOMICILIARIA

Una vez notificada la orden de visita al contribuyente en el domicilio fiscal, los visitadores procederán a cumplir las formalidades que a continuación se analizan.

1º.- IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES

Una vez entregada la orden de visita respectiva o -- después de hacer constar en el acta correspondiente que el sujeto con el que se entiende la diligencia, se negó a recibirla, los visitantes deben proceder a identificarse ante dicho sujeto.

Con la identificación de los visitantes, puede afirmarse que se inicia la visita puesto que con esta formalidad -- el contribuyente tiene pleno conocimiento de que serán revisados sus libros y documentos que conforman su contabilidad, así como aquellos papeles que acrediten el cumplimiento de sus -- obligaciones fiscales, la fracción III del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación dispone:

"Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal, los visitantes que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia....."

Con base en lo anterior, puede afirmarse que la protección de la seguridad jurídica de los gobernados ha sido la guía del legislador en razón de que se tiene el propósito de -- dar a conocer al contribuyente visitado, la identidad y competencia atribucional de quienes intervienen en la diligencia de inspección y precisamente emana en nuestra opinión esa necesi-

dad de identificación de la obligación legal de proteger al -
visitado en sus garantías individuales previstas en el artícu
lo 16 de nuestra carta magna, dado que toda visita de inspec-
ción constituye un acto de molestia, por lo que mediante la -
identificación del funcionario o autoridad que practique la -
diligencia, se conoce su calidad o características persona---
les, lo que implica a su vez la certeza de que el visitador -
representa a una autoridad administrativa que está legalmente
facultada para realizar las funciones propias de autoridad -
que se le encomienden por mandato legal y, finalmente, que a
su vez tiene facultades propias o bien delegadas para practi-
car dicha diligencia.

Por tales razones, consideramos que la identifica-
ción de los visitantes al iniciarse la visita, es un hecho -
que debe hacerse constar en forma circunstanciada en el acta_
que se levante al efecto.

Así pues, estimamos que al incluir el Legislador la
palabra identificarse, se refiere a que se señalen los datos_
que individualizan a una persona con respecto a su nombre, -
edad, domicilio, lugar en donde trabaja, cargo que ocupa así_
como otros, precisamente en el acta que levante, pues la obli_
gación para los visitantes de identificarse no tiene otro -
objetivo que el de salvaguardar la seguridad jurídica de los_

gobernados para que éstos se cercioren de quien los va a auditar en sus domicilios sean los verdaderamente autorizados en la orden.

Sobre este aspecto es digno de citarse el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que a continuación se transcribe:

VISITAS DOMICILIARIAS. ACTAS DE. AUDITORIA. IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES.- Lo dispuesto por el artículo 84, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, debe entenderse en el sentido de que al iniciarse la visita domiciliaria, los auditores que la lleven a efecto deben identificarse plenamente con el visitado y hacer constar, en dichas actas, los pormenores del documento que los acredita con ese carácter, pues como las visitas domiciliarias son diligencias en cuyas actas se debe hacer constar todos los hechos u omisiones observados en el transcurso de las mismas, como al efecto lo dispone la fracción V del precepto señalado, debe concluirse que si la identificación del auditor es un hecho realizado en la secuela de la diligencia respectiva, se deben hacer constar, precisamente los pormenores de ella".

Tesis Jurisprudencial No. 13, publicada en el Informe de Labores de 1988, parte III, página 90-10.

Asimismo el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostiene que los:

"AUDITORES, DEBEN ASENTAR EN EL ACTA DE VISITA DOMICILIARIA, LOS PORMENORES DEL DOCUMENTO QUE LOS IDENTIFICA.- Lo dispuesto por el artículo 84, fracciones II y V, del Código Fiscal de la Federación, vigente en el año de mil novecientos ochenta y dos, debe entenderse en el sentido de que al iniciarse una visita domici-

liaria, los auditores que la lleven a efecto, deben identificarse plenamente con el visitado y hacer constar, en el acta correspondiente, los pormenores del documento que los acredita con ese carácter, en virtud de que las visitas domiciliarias son diligencias en cuyas actas se deben hacer constar en forma circunstanciada todos los hechos u omisiones observados en el transcurso de su realización; por lo que, como la identificación de los auditores es un hecho realizado en la secuela inicial de la diligencia, así se debe hacer constar, no siendo suficiente, que únicamente los nombres de los visitadores, que intervinieron en la diligencia, consten en el acta de visita".

Tesis número dos, publicada en la página ciento ochenta y siete, del informe de 1988, tercera parte.

2º.- DESIGNACIÓN DE TESTIGOS

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, es de suma importancia la designación de los testigos, que el citado precepto constitucional establece, en tanto que es determinante para la validez de la visita domiciliaria entendiéndose que al no observar el cumplimiento del procedimiento trae como consecuencia la nulidad del procedimiento de verificación.

En la práctica resulta frecuente que las personas en cargadas de realizar la visita de inspección en el domicilio fiscal del sujeto pasivo, concedan muy poca importancia a dicha formalidad debido al desconocimiento de la validez jurídica que representa dentro del procedimiento, puesto que de la

interpretación textual del precepto constitucional nos lleva a traducir que los testigos presenciaron únicamente el levantamiento del acta, lo cual en realidad no tendría mayor relevancia pues serían testigos de un acto jurídico en particular y - se estaría al atestiguamiento exclusivamente del acto de levantar un acta de auditoría, situación que indudablemente no fue la que persigue el Legislador al introducir el comentado precepto, siendo el espíritu esencial el de que los testigos lo sean desde que se inicia el procedimiento, con la entrega de la orden de visita, hasta la conclusión del mismo que jurídicamente se configura con el levantamiento del acta final.

De otra manera la presencia o ausencia de los testigos sería irrelevante y sin ninguna importancia, pues al presenciar la descripción de una serie de hechos y procedimientos de los cuales no tiene ni la vivencia ni la conciencia de la legalidad de los procedimientos desarrollados y asentados en el documento que nos ocupa, de ninguna manera implica que se haya conocido la secuela íntegra del procedimiento de verificación que fue lo que pretendió el constituyente.

El criterio aludido ha sido establecido por la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en la Tesis que dice:

ACTAS DE VISITA.- Los visitantes deberán al iniciar

se la misma, requerir al visitado para que designe dos testigos, De Conformidad con lo dispuesto por el artículo 44, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, al iniciarse la visita en el domicilio fiscal, los visitadores que en ella intervengan requerirán al visitado para que designe dos testigos. Por lo tanto, si el requisito señalado se pretende satisfacer en el acta final de auditoría, debe entenderse que se viola el precepto citado, toda vez que la garantía de legalidad a que se refiere el artículo 16 Constitucional requiere que sea precisamente al inicio del acto de molestia cuando se satisfagan dichas formalidades, lo cual constituye además una garantía de legalidad jurídica para el visitado, ya que los testigos, al firmar un acta de visita, deben atestiguar sobre los hechos y circunstancias suscitadas desde el inicio del acto de molestia y no solo de actos acontecidos en el acta final.

Revisión No. 47/87.- Resuelta en sesión de 19 de octubre de 1989, por unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario - Lic. Hector Fdo. Piñera Sánchez.

RTFF 3a. Epoca, año II No. 22, Octubre 1989, Pág. 31.

Por lo tanto el espíritu del artículo 16 de nuestra Ley Suprema en cuanto a la presencia de los testigos en el procedimiento, los lleva a presenciarlo y atestiguarlo desde en el momento de la notificación de la orden de visita, hasta el levantamiento del acta final de la visita domiciliaria incluyendo las actas parciales que tengan que levantarse en el domicilio del contribuyente visitado.

Además surge una duda de quienes pueden ser testigos, al respecto debe señalarse que ningún ordenamiento Legal establece la calidad de los testigos, por lo que se entiende que -

cualquier persona puede desempeñar este cargo, siendo quizás - las únicas condiciones de los consistentes en que sean personas con capacidad legal y que se encuentren cotidianamente en el lugar de la inspección, con el objeto de que presencie el - desarrollo de la visita, siendo irrelevante que tengan parentezco o relación de trabajo con el visitado.

Sin embargo ello no quiere decir que pueden fungir - como testigos los propios visitantes o los empleados de la autoridad.

Al respecto, es digno de mencionarse el criterio sus- tentado por la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Fede- ración, en la Tesis que dice:

TESTIGOS NO PUEDEN SERLO LOS EMPLEADOS DE LA SECRETARIA DE COMERCIO.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, al concluir una visita ordenada por autoridad administrativa, debe levantarse un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el visitado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.- De una recta interpretación de este precepto se desprende que los testigos deben ser personas que puedan actuar imparcialmente, caso en que no se encuentren los empleados de la autoridad que ordenó la visita, por ser dependientes de ésta. En consecuencia, los empleados de la Secretaría de Comercio no son testigos idóneos en relación con las actas de visita que practiquen los inspectores de la propia Secretaría.

Revisión No. 1286/83.- Resuelta en sesión de 12 de marzo de 1986, por mayoría de 7 votos y 2 en contra. Magistrada Ponente: Margarita Lomelf Cerezo. Secreta

rio: Lic. Raúl Armando Pallares Valdez.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente a marzo de 1986, págs. 791 y 792.

Por otra parte debemos señalar que los testigos pueden ser sustituidos en cualquier momento siempre y cuando se dé alguno de los supuestos:

I.- Cuando no comparezcan en el lugar donde se esté llevando a cabo la diligencia.

II.- Por ausentarse de el antes de que concluya la diligencia.

III.- Por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo.

En estas circunstancias se requerirá al visitado para que designe otros testigos y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quienes deban sustituirlos, sin que invalide los resultados de la visita. Sobre esta situación existe el criterio sostenido por la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación se transcribe:

SUSTITUCION DE TESTIGOS POR LOS AUDITORES.- CUANDO -

ES LEGAL.- en los términos de la fracción III, segundo párrafo, del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación, los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se esté llevando a cabo la visita, por ausentarse en él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de testiguar. En tales circunstancias, la persona con la que se entiende la visita deberá designar de inmediato otros y, ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quienes deban sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita. Pero en el caso de que el sujeto visitado o su representante legal no atiendan el citatorio de los visitadores para el levantamiento del acta final de auditoría, estos pueden designar testigos sustitutivos sin contrariar al dispositivo legal en cuestión, porque no es posible requerir al visitado la sustitución de los testigos ante su ausencia e incumplimiento al citatorio respectivo.

Revisión No. 2985/86.- Resuelta en Sesión de 21 de Septiembre de 1989, por Unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano.

RTFF. 3a. Epoca, Año II, No. 22, Septiembre 1989, - pág. 35.

3o.- ACCESO A LOS LUGARES EN LOS QUE SE DESARROLLARA LA

VISITA

Una vez observadas las formalidades de procedimiento que deben cumplirse para la práctica de la visita domiciliaria, los visitadores podrán tener acceso a las instalaciones del contribuyente visitado llevando a cabo los actos que enseguida se enumeran en forma enunciativa y de ninguna manera limitativa:

a).- Levantar acta parcial de inicio.

b).- Preguntar en que lugar se guarda la documentación contable (pólizas, copias de cheques, estados de cuentas bancarios, libros autorizados, etc.) así como la comprobatoria de las operaciones relativa al período que abarque la visita.

c).- Verificar que la información proporcionada es correcta.

d).- Recorrer las instalaciones de la visitada para tener una idea general de la empresa.

e).- Si al iniciarse la visita, se conoce que la empresa tiene sucursales o bodegas, se levantará acta en el que se consignen los hechos, esto es, hacer constar en el acta de inicio las sucursales o bodegas con sus domicilios respectivos.

f).- Al efectuar el recorrido por las instalaciones del contribuyente visitado se deberá tener presente los elementos que permitan formar un juicio de:

1.- Control interno.

2.- Turnos de Trabajo.

3.- Número aproximado de empleados, obreros y demás

elemento humano para el desempeño de los servicios.

4.- Si hay equipo de transporte, anotar placas y características del (o los) vehículos, solicitando copias fotográficas de la documentación que compruebe la propiedad de los mismos, los cuales serán certificados previo cotejo.

5.- Proceso productivo.

6.- Si hay controles económicos de producción, entrega de mercancía, etc.

7.- Si hay materia prima nacional e importada.

8.- Si hay equipo, maquinaria o cualquier otro mobiliario de importación con el objeto de solicitar su respectiva documentación de importación.

g.- Cuando en el desarrollo de la visita los visitantes encuentren correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrán, indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, dejando en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia previo inventario que al efecto formulen, si al

guno de los documentos que se encuentren en los muebles, archi
veros u oficinas que se sellen, sean necesarios para el visita
do se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitado
res, quienes podrán sacar copias de los mismos.

h).- En el domicilio fiscal del contribuyente visita
do se levantará acta en la que se hará constar en forma cir---
cunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido -
por los visitadores. Asimismo, se determinarán las consecuen-
cias legales de tales hechos u omisiones, las que se podrán ha
cer constar en la misma acta o en documento por separado, los
hechos u omisiones consignados por los visitadores en las ac-
tas hacen prueba de la existencia de los mismos.

Por otro lado estimamos conveniente señalar las obli
gaciones que tienen los contribuyentes visitados en relación -
con los visitadores durante la práctica de la diligencia que -
enseguida se mencionan:

1.- Identificarse ante los visitadores según quedó -
establecido en el capítulo correspondiente.

2.- Firmar de acuse de recibo en la copia de la or--
den de visita.

3.- Permitir a los visitadores el acceso al lugar o

lugares objeto de la visita.

4.- Poner a su disposición los libros de contabilidad así como los demás documentos comprobatorios con los que acredite el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales.

5.- Permitir que los visitantes saquen copias fotográficas de los documentos que así lo requieran, para que previo cotejo con sus originales y certificación por ellos mismos, sean anexados a las actas parciales o finales que se levanten con motivo de la visita.

6.- Permitir la verificación de bienes y mercancías que aparezcan registrados en la contabilidad del visitado.

7.- Cuando los visitantes lleven su contabilidad o parte de ella con el sistema de registro electrónico deberán poner a disposición de los visitantes el equipo de cómputo y sus operadores para que auxilien a los visitantes en el desarrollo del procedimiento de verificación.

8.- Proporcionar a los visitantes, espacio y equipo suficiente para el desempeño de sus funciones.

42.- EXÁMEN DE LIBROS, DOCUMENTOS Y OTROS ELEMENTOS.

Sobre esta situación es importante señalar que durante la práctica de la diligencia en el domicilio fiscal del contribuyente visitado, los visitadores al requerir la exhibición de los libros de contabilidad y demás documentos que tengan relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales para su inspección, serán únicamente los que hayan sido especificados en la orden de visita, esto es, que los sujetos pasivos sólo están obligados a proporcionar la documentación que estrictamente guarde relación con la obligación cuyo cumplimiento se está tratando de verificar.

Lo anterior porque el artículo 16 Constitucional, como ya quedó precisado dice:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

A su vez el segundo párrafo del propio precepto legal invocado establece que:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

Lo anterior significa que "los papeles de las personas adquieren una relevancia destacada, lo suficiente como para poder afirmar que son inviolables, y para que se les retenga utilice o se moleste en su uso o disposición, se exija un mandamiento en forma debidamente motivado". (18)

Por tanto la inviolabilidad de los papeles a que se refiere el texto constitucional consisten todos los documentos o constancias escritas de una persona y que en un momento dado pueden servir de base para comprometerlo en cualquier sentido, es por eso que el citado precepto constitucional imparte mayor protección y garantía de seguridad jurídica poniendo a salvo al gobernado de cualquier acto de molestia.

Por consiguiente y de acuerdo con el artículo 16 de nuestra Ley Suprema en estudio, y considerando la exigencia relativa a no llevar a cabo "actos de molestia" en papeles o documentos, cabe señalar que las facultades de las autoridades fiscales de comprobación y verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias consistentes en "exigir la exhibición", cuenta con la siguiente posible interpretación: Primeramente que el exámen (exhibición) se concrete o limite exclusivamente a las cuentas o partidas que esten relacionadas con -

(18) V. CASTRO, JUVENTINO, "Lecciones de Garantía y Amparo", Editorial Porrúa, S. A. Segunda Edición, México 1978, Pág. 68.

las obligaciones fiscales que se tratan de comprobar, consecuentemente, ningún otro documento o papel en que no consten hechos que se relacionen con las obligaciones cuyo cumplimiento se verifica o acrediten el cumplimiento de las disposiciones tributarias correspondientes, podrá ser válidamente exigido que sea exhibido para su inspección.

D.- ACTAS DE VISITA

Es el documento primordial de la visita domiciliaria en los términos del artículo 16 Constitucional el cual dispone que:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

En concordancia con el párrafo antes citado, el propio numeral señala en su primer párrafo última parte de que:

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se busquen, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirse, un acta circuns-

tanciada, en presencia de dos testigos propuestos -- por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia".

Asimismo, la fracción I del Artículo 46 del Código - Fiscal de la Federación establece:

La visita en el domicilio fiscal se desarrollará con forme a las siguientes reglas:

Fracción I.- De toda visita en el domicilio fiscal - se levantará acta en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores. Asimismo, se de- terminarán las consecuencias legales de tales hechos u omisiones, las que se podrán hacer constar en la - misma acta o en documento por separado. Los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las - actas hacen prueba de la existencia de tales hechos, o de las omisiones encontradas, para efectos de cuál quiera de las contribuciones a cargo del visitado en el período revisado.

De los citados preceptos legales en estudio se des-- prende la importancia que representa el contenido de las actas levantadas por la autoridad en el desarrollo de una visita domiciliaria para efectos fiscales y más aún, en el caso del acta que se levante al concluir la diligencia ya que de conformi- dad con lo preceptuado por el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se atribuye valor probatorio pleno de los hechos legalmente afirmados por la autoridad que consti- tuye en documento público y por tanto, se puede concluir que - de ese documento goza de la "presunción de validez de los actos

de las autoridades" la cual se contempla y plasma en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación por el Legislador.

Sin embargo el acta final no es la única que se levanta dentro de la visita domiciliaria pues hay otro tipo de actas que son previas e incluso posteriores a ésta.

A).- CLASIFICACIÓN DE LAS ACTAS

El artículo 16 de la Constitución Mexicana establece en su segundo párrafo que:

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

La última parte del primer párrafo del precepto invocado señala que:

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligen---

cia".

De las disposiciones transcritas se concluye que las autoridades fiscales, quedan obligadas al ejercer su facultad de practicar visitas domiciliarias, a levantar un acta final de visita.

En el ámbito fiscal como ya se dijo, la visita domiciliaria constituye una de las funciones principales de la autoridad fiscal y consiste en verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los sujetos obligados con base en todos los documentos relacionados con sus obligaciones fiscales, tales como los sistemas y registros contables así como los diversos controles que integran la contabilidad.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo hace alusión el acta final de visita, de conformidad con lo que establece el Código Fiscal de la Federación, dentro de la visita domiciliaria pueden levantarse diversas actas mismas que en nuestra opinión se clasifican en:

ACTA DE INICIO

Esta acta deberá levantarse al iniciarse la visita domiciliaria en la que se hará constar en forma circunstancia-

da los hechos u omisiones que se encuentren al inicio de la visita.

Entre los hechos que pueden hacer constar los visitadores se encuentran los relativos a hacer una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentos que integran la contabilidad.

ACTAS COMPLEMENTARIAS

Estas actas se levantan después de concluida la visita y siempre que no se haya emitido liquidación ya que una vez formulada dicha liquidación solo podrán levantarse actas complementarias mediante una orden de visita (artículo 46 fracción IV del Código Fiscal de la Federación).

ACTAS PARCIALES

Son aquellas que se levantan cuando se presentan las siguientes situaciones:

1.- Si los visitadores recogen la contabilidad o parte de ella en el domicilio o establecimiento del visitado.

Si los visitadores recogen completamente la contabi-

lidad con ello termina la visita en el domicilio fiscal del visitado, continuándose el ejercicio de las facultades de comprobación en las oficinas de las autoridades fiscales, donde se levantará el acta final.

Cuando se recoge solo parte de la contabilidad se levantará también acta parcial señalando los documentos que se recogen, pudiendo continuar la visita en el domicilio fiscal del visitado (artículo 45 fracción IX párrafos tercero y cuarto del Código Fiscal de la Federación).

2.- En el caso de que la visita se realice simultáneamente en dos o más establecimientos del visitado, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales en presencia de dos testigos, dichas actas se agregaran al acta final que de la visita se haga (artículo 46 fracción II del Código Fiscal de la Federación).

3.- Si en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conocen hechos u omisiones que puedan entorpecer el cumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignaran en forma circunstanciada en actas parciales.

También se consignaran en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. Entre la última acta -

pacial que al efecto se levante y al acta final, deberán transcurrir cuando menos quince días para que el contribuyente presente los documentos que desvirtúen los hechos u omisiones.

Si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta ninguna documentación o no señala el lugar donde se encuentra, se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior (artículo 46 fracción IV del Código Fiscal de la Federación).

ACTAS DE CONCLUSIÓN ANTICIPADA

Son aquellas que se levantan:

PRIMERO: Cuando los contribuyentes antes del inicio de la visita hubieren presentado aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manifestando su deseo de presentar sus estados financieros, siempre y cuando dicho aviso se hubiere presentado dentro del plazo y cumpliendo los requisitos que establezcan las disposiciones fiscales aplicables.

En el caso de que los contribuyentes deseen dictaminar sus estados financieros deberán presentar aviso a las autoridades fiscales competentes dentro de los tres o cuatro meses siguientes a la fecha de terminación de su ejercicio fiscal, -

según se trate de personas físicas o morales.

SEGUNDO: El visitado se encuentre ante la posibilidad de que su utilidad se determine presuntivamente.

Dicha posibilidad existe cuando se presenta alguna de las situaciones contempladas en las seis fracciones del artículo 55 del Código Fiscal de la Federación, caso en el cual las autoridades fiscales podrán determinar presuntivamente la utilidad fiscal de los contribuyentes así como el valor de los actos o actividades por los que deban pagar contribuciones.

El artículo 55 del Código Fiscal de la Federación dice:

"Las autoridades fiscales podrán determinar presuntivamente la utilidad fiscal de los contribuyentes, el valor de los actos, actividades o activos, por los que deban pagar contribuciones, cuando":

I.- Se opongan u obstaculicen la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, u omitan presentar la declaración del ejercicio de cualquier contribución hasta el momento en que se inicie el ejercicio de dichas facultades y siempre que haya transcurrido más de un mes desde el día en que venció el plazo para la presentación de la declaración de que se trate. Lo dispuesto en esta fracción no es aplicable a aportaciones de seguridad social.

II.- No presenten los libros y registros de contabilidad, la documentación comprobatoria de más de 3% de alguno de los conceptos de las declaraciones, o no proporcionen los informes relativos al cumplimiento de las disposiciones fiscales.

III.- Se dé alguna de las siguientes irregularidades:

a).- Omisión del registro de operaciones, ingresos o compras, así como alteración del costo, por más de 3% sobre los declarados en el ejercicio.

b).- Registro de compras gastos o servicios no realizados o no recibidos.

c).- Omisión o alteración en el Registro de existencias que deban figurar en los inventarios, o registren dichas existencias a precios distintos de los de costo, siempre que en ambos casos, el importe exceda del 3% del costo de los inventarios.

IV.- No cumplan con las obligaciones sobre valuación e inventarios o no lleven el procedimiento de control de los mismos, que establezcan las disposiciones fiscales.

V.- Tengan la obligación de utilizar las máquinas registradoras de comprobación fiscal que les haya proporcionado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y no lo hagan o las destruyan, alteren o impidan el propósito para el que fueron proporcionadas.

VI.- Se adviertan otras irregularidades en su contabilidad que imposibiliten el conocimiento de sus operaciones.

La determinación presuntiva a que se refiere este artículo, procederá independientemente de las sanciones a que haya lugar.

ACTA FINAL DE AUDITORIA

El acta final, es el documento en el cual se hacen constar en forma detallada y circunstanciada los hechos u omisiones encontrados durante el desarrollo del procedimiento de verificación y de los cuales dan fé los visitantes asentando su resumen sobre estos en la misma.

Al momento de levantarse el acta final de auditoría se concluye con la visita domiciliaria, siendo este documento el más importante de este procedimiento debido a que en él se hace un resumen pormenorizado desde que se inicia la visita - hasta que ésta se concluye.

Es por ello que el acta de visita que al efecto se levante, tiene que ser circunstanciada "es decir deberá hacerse mención detallada de cada uno de los acontecimientos observados por los visitantes durante el desarrollo de la diligencia, absteniéndose de emitir opiniones en cuanto al grado de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales. - Esto significa que los visitantes deberán ser sumamente objetivos en la diligencia de fiscalización, extremadamente precisos y marcadamente claros en cuanto a la narración de los hechos, procurando que haya una secuencia lógica entre la narración de un hecho a otro, a fin de que al término de la diligencia, con la simple lectura del acta, el visitado se pueda percatar de los alcances de la diligencia, ya que de no hacerse así éste puede argumentar que se le deja en estado de indefensión por no estar el acta de visita debidamente circunstanciada". (19)

Lo anterior obedece a que los hechos u omisiones - que se hagan constar en esas actas, serán los únicos elemen-

(19) MARTINEZ VERA, ROGELIO, Op. Cit. Pág. 88.

tos que tendrán validez para la formulación de la liquidación correspondiente al período revisado, misma que la autoridad - dará a conocer al sujeto pasivo mediante una resolución que - debe constar por escrito, ser emitida por una autoridad competente y con expresión de los fundamentos de hechos y de derecho en que se base para emitirla.

Cabe señalar que cuando se está frente a una resolución administrativa cuyo contenido no se ajuste a las disposiciones fiscales aplicables el gobernado está en aptitud de impugnarla, ya sea a través de un juicio ante un Tribunal Administrativo o mediante un recurso administrativo si éste es - optativo, "pues el juicio ante un Tribunal, de la naturaleza que sea no procede si contra el acto hay defensa ante las autoridades administrativas por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado". (20)

Al respecto, el Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

Artículo 120.- La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación. El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución deberá agotarse previamente a la promoción del juicio ante dicho Tribunal".

(20) MARGAIN MANAUTOU, EMILIO, Op. Cit. Pág. 168.

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

Por consiguiente la autoridad al dictar la resolución correspondiente, deberá notificar al interesado en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. Si la autoridad no da respuesta dentro del término legal, se entenderá que la resolución ha sido confirmada (artículo 131 del Código Fiscal de la Federación).

En este caso el recurrente podrá decidir si espera la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto combatido ante el tribunal que corresponda.

B) FORMALIDADES

Como ya se precisó, el artículo 16 de nuestra Constitución Federal establece que las actas que deben levantarse con motivo de la práctica de visitas domiciliarias, deben cumplir con las formalidades previstas para los cateos.

En concordancia con dicha disposición constitucional el Código Fiscal Federal establece diversas formalidades -

que deben cumplirse al levantarse las actas, las cuales son -- las siguientes:

PRIMERO.- Requerimiento de la presencia de la persona a la que se dirige la orden de visita, o de su representante legal. Si no están una u otro se debe dejar citatorio y si no concurrieren la visita se entenderá con cualquier persona.

SEGUNDO.- Identificación de los visitantes, esta formalidad se encuentra prevista en la fracción III del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación de que los visitados se identifiquen ante la persona con quien se entiende la diligencia, ya que es importante que se dé a conocer al visitado la identidad y competencia de quienes intervinieron en la diligencia.

Sobre esta situación, el Tribunal Fiscal de la Federación ha establecido la siguiente tesis que dice:

"ACTAS DE VISITA.- NO ES NECESARIO QUE CONSTEN LOS DATOS DEL DOCUMENTO CON QUE SE IDENTIFICARON LOS VISITADORES.- De acuerdo con el artículo 84 fracción II, del Código Fiscal, basta que los visitantes que realicen una visita de inspección fiscal se identifiquen ante el visitado o ante su representante legal, por lo que no es necesario que se asienten en el acta los datos del documento con que los citados visitantes se identifiquen, pues es lógico que si dichas personas no cumplen con ese requisito, los particulares no tienen porque permitirles la entrada a su domicilio y al acceso a los libros y documentos -

respectivos, aparte de que al firmar el acta podrían asentarse esa circunstancia lo que además podría corroborarse o desvirtuarse por los testigos designados. Por tanto, basta que en el acta se asiente que los visitantes se identificaron, ya que no existe ni razón lógica, ni disposición legal alguna que prescriba que los datos del documento o credencial respectiva deban asentarse en el acta.(136).

Revisión 245/78.- Resolución de fecha 17 de enero de 1980, por mayoría de 5 votos y uno más con los puntos resolutivos.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Guitrón.- Secretaria Licenciada Diana Bernal Ladrán de Guevara.

R.T.F. Año II, No. 10, Enero-Febrero de 1980, Pág. - 85.

TERCERO.- Entrega de la orden de visita, ésta debe ser por escrito en los términos de la garantía prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, requisito que es de suma importancia y trascendencia ya que de esta manera un contribuyente sabrá si efectivamente se dirige a él la referida orden, cual o cuales son los impuestos y los ejercicios fiscales a revisar, etc...

CUARTO.- Designación de testigos. La presencia de los testigos durante el procedimiento de verificación, los lleve a presenciarlo y atestiguarlo desde el momento de la notificación de la orden de visita, hasta el levantamiento del acta final de visita domiciliaria, incluyendo las actas parciales que tengan que levantarse en el domicilio del visitado. (Art. 44 fracción III del Código Fiscal de la Federación).

QUINTO.- Circunstanciación del acta, consiste en que concluida la visita domiciliaria los visitadores deben hacer constar en forma detallada los hechos u omisiones que hubiesen conocido.

En el acta final o en documento por separado, los visitadores determinarán las consecuencias legales de dichos hechos u omisiones.

Cabe señalar que los hechos u omisiones consignados por los visitadores en las actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones para efectos de cualquiera de las contribuciones a cargo del visitado en el período revisado.

SEXTO.- Fecha de cierre del acta y firma de quienes intervinieron.

Con base en lo anterior, podríamos señalar que la estructura de un acta de visita es la siguiente:

- 1.- DATOS DE LA AUTORIDAD QUE PRACTICA LA VISITA.
 - No. de orden de visita.
 - No. de expediente del contribuyente en su caso.
 - Clase de acta (de inicio, aportación de datos - de terceros, final, etc...

2.- FECHA Y HORA DE INICIO DE LA VISITA.

- Lugar, fecha u hora en que se inicia el levantamiento del acta.
- Nombre de los visitantes, haciendo mención a "que se constituyen en el domicilio del visitado".
- Referencia a la orden de visita domiciliaria con expresión del número de orden, número y fecha del oficio que contiene la orden y autoridad que la expidió, así como el nombre del funcionario que la suscribe.

3.- DATOS DEL SUJETO PASIVO VISITADO, Y DE LA PERSONA CON LA QUE SE ENTIENDE LA DILIGENCIA EN SU CASO.

- Nombre completo o razón social sin abreviaturas.
- Nombre de la persona que recibe la orden y cargo que desempeña en la empresa si es persona moral.
- Constitución de la sociedad, datos de la escritura constitutiva de la sociedad (testimonio original o copia certificada ante notario), en su caso.
- Fecha de iniciación de operaciones.
- Giro u ocupación.
- Avisos.- Se mencionaran cambios de domicilio aumento de capital, etc.
- Libros sociales.- Se hace mención de los que lleva la empresa, fecha de autorización y fecha del último asiento registrado.
- Visitas que le hayan sido practicadas anteriormente.

4.- PERSONALIDAD.

- Datos de la escritura con que acredita personalidad, en su caso.

- Número de registro federal de contribuyentes.
- Identificación.
- Domicilio.
- 5.- PERIODO DE REVISION QUE COMPRENDE LA ORDEN.
- 6.- OBLIGACIONES CUYO CUMPLIMIENTO SE REvisa (Impuestos, derechos, etc.)
- 7.- DESIGNACION DE TESTIGOS POR EL VISITADO O EN SU DEFECTO POR EL PERSONAL QUE ACTUA.- Los testigos de asistencia con expresión de: Nombres, domicilio, No. de Registro Federal de Contribuyentes y de que son, mayores de edad e identificación.

HECHOS.

- Se consignarán las irregularidades que se conozcan durante el desarrollo de la diligencia practicada, así como sus consecuencias legales.

LECTURA Y CIERRE DEL ACTA.

- Se consignará que le fué leída el acta al contribuyente, además se asentará en que se esta cerrando el acta y en su caso, se le dará a conocer su derecho a ofrecer pruebas y manifestar lo que a su derecho convenga.

FIRMA DEL ACTA.

- Por último se firma el acta por quienes en ella intervinieron que significa que estamparan su firma tanto el representante legal del contribuyente como el personal actuante.

C A P I T U L O I I
EL ASEGURAMIENTO DEL INTERES FISCAL
EN LA VISITA DOMICILIARIA

Dada la importancia que tiene la recaudación de los tributos, el Estado en uso de sus facultades de comprobación y verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados, ha establecido diversos sistemas jurídicos consistentes en asegurar el pago de los créditos que no hayan sido cubiertos oportunamente.

Para que pueda llevarse a cabo dicha tarea ya que así lo requiere el interés público, tanto la teoría del derecho como las disposiciones fiscales aplicables, le reconocen al Estado determinados privilegios, entre los cuales se encuentran los relativos al aseguramiento de la contabilidad, bienes y mercancías, la depositaria y la práctica de embargos precautorios para asegurar el interés fiscal, actos que desde luego se presumen legales.

En materia tributaria, esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo la autoridad fiscal ha instruido ya en la generalidad de los casos, un expediente y, por otra, en la consideración fundamental de que la Administración financiera, por calidad de órgano del poder público encargado de observar la ley y privado de un inte--

rés propio, diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o infundadas en datos inexactos, pero naturalmente esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegatos del particular lesionado.

1.- CONCEPTO

Como ya se precisó, las disposiciones fiscales establecen diversos privilegios al Estado, con la finalidad de que el mismo pueda proceder al aseguramiento del interés fiscal, no sólo en aquellos casos en que existan créditos a cargo del gobernado que tengan el carácter de exigibles, sino aún en los casos en que aún no lo sean y dentro de la visita domiciliaria a fin de que el interés fiscal quede garantizado.

NARCISO SANCHEZ CUEVAS, dice que "las formas de garantía del interés fiscal, son una serie de instrumentos legales y materiales, de que dispone el Estado y los contribuyentes, para asegurar el tributo debido al fisco, para el efecto de que les conceda a los segundos una prórroga en el pago del mismo, o la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución". (21)

Desde luego, en el caso no se está en presencia de

(21) SANCHEZ CUEVAS, NARCISO.- Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. Año VI, No. 22, Nov. 84-Enero 85, Págs. 85 y 86.

garantía de créditos fiscales a cargo del gobernado que hubiesen sido determinados u omitidos por él y posteriormente conocidos por la autoridad, sino de una actividad del Estado tendiente a asegurar o garantizar que en el caso de que una persona se encuentre sujeta a un procedimiento de verificación, - esto es, a una visita domiciliaria, la misma se desarrolle - con el conocimiento preciso de la situación de esa persona para efectos del o los gravámenes que se mencionen, así como para evitar que dicha persona se ausente, oculte bienes, operaciones gravadas, etc...

En tal virtud a nuestro juicio el aseguramiento del interés fiscal dentro de la visita domiciliaria es el conjunto de actos que la autoridad realiza con base en la ley para evitar que el visitado realice actos o maniobras tendientes a evitar el conocimiento de su situación en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales o a cubrir los créditos - que en un momento dado sean a su cargo.

2.- OBJETIVOS

Como señalamos en el primer capítulo de este trabajo que el Estado para hacer frente a los gastos públicos, necesita de medios económicos que en gran medida provienen de - la aportación de los gobernados a través del pago de contribuci

ciones cuya finalidad consiste en la realización de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades generales. "Siendo esto así, es lógico que la Administración de un Estado -como la de cualquier otra entidad pública o privada tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para -lograr el cumplimiento de sus fines de donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa esta constituido precisamente por la gestión de intereses económicos". (22)

Por consiguiente el análisis del presente capítulo tiene por objeto el análisis de las medidas relativas al aseguramiento del cumplimiento de las relaciones tributarias, entre la administración pública y particulares, y por lo tanto tenemos que partir de la base del principio de legalidad establecido en el texto constitucional así como en las leyes ordinarias.

3.- ASEGURAMIENTO DE LA CONTABILIDAD Y DE BIENES O MERCANCIAS

La teoría del derecho, como las disposiciones legales aplicables contemplan la procedencia de las medidas cautelares cuando sea la vía que intente dirimir conflicto de inte

(22) SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO.- Hacienda y Derecho, Estudios de Administración, Instituto de Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1955, Volumen I, Pág. 10.

reses con relevancia jurídica, para obtener la satisfacción de un derecho controvertido si se corre el riesgo de que la resolución sea inoportuna por tardía o ineficaz por falta de medios sobre las que debe recaer la eventual satisfacción.

Es por tal motivo que este tipo de medidas tienden a proteger en forma rápida y eficaz los derechos carentes de un reconocimiento definitivo, además de que garantiza la eficiencia y seriedad de la función jurisdiccional en general y en el caso concreto de la de carácter administrativo tendiente a comprobar que el gobernado ha dado fiel cumplimiento a sus obligaciones fiscales y en caso contrario a exigirle el pago de los créditos fiscales a su cargo.

A.- FORMAS DE ASEGURAMIENTO

En el ámbito del derecho fiscal existen diversos medios para lograr el aseguramiento del interés fiscal, dentro de la VISITA DOMICILIARIA, mismos que a continuación analizaremos.

A).- ASEGURAMIENTO DE LA CONTABILIDAD

Es una medida cautelar que tiene por objeto el resguardar la contabilidad en aquellos casos en que existe peli-

2006 JUN 20 10:25
SECRETARIA DE ECONOMIA

gro de que el visitado se ausente o realice maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la visita.

Sobre esta situación el Tribunal Fiscal de la Federación ha establecido el criterio que a continuación se transcribe.

"ASEGURAMIENTO DE LA CONTABILIDAD.- ES DE NATURALEZA LEGAL DIFERENTE AL SECUESTRO DE DOCUMENTACION.-- En la fracción II del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación se establece expresamente que, durante el desarrollo de la visita, los visitadores, a fin de asegurar la contabilidad correspondencia o bienes que no estan registrados en la contabilidad, podrán indistintamente sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o muebles, advirtiéndose que en dicha norma se contempla la facultad de la autoridad de tomar o no una medida precautoria para lograr cabalmente el objetivo de la visita, consistente en la comprobación del cumplimiento, por parte del sujeto visitado, de sus obligaciones fiscales, razones por las cuales los visitadores podrán llevar a cabo tal medida, sin que en el caso de hacerlo tenga que motivar su determinación, pues esta es una facultad que puede o no ejercitar y que no esta sujeta a mayores formalidades que las que el propio precepto señala consistentes en que, cuando los visitadores, estimen procedente llevar a cabo tal medida, así lo expresen, sin que se deje en estado de indefensión al visitado, quién en todo tiempo estará en posibilidad legal de solicitar la documentación asegurada que necesite, tratándose de un acto diferente al secuestro de documentación en el que, para llevarlo, a cabo tiene que fundarse y motivarse suficientemente, en virtud de la desposesión transitoria de que es objeto el contribuyente".

Juicio No. 434/88.- Sentencia de 9 de Agosto de -- 1989, por unanimidad de votos.- Magistrado instructor: Fernando Gutiérrez Ortega.- Secretario: Lic. - Felix Ibarra Castañeda.

RTFF. 3a. Epoca, Año II, No. 23, Noviembre 1989, -- Pág. 46.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

1.- CAUSALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CONTABILIDAD

De acuerdo con lo que señala el párrafo tercero de la Fracción II del artículo 44 del Código Fiscal de la Federación el aseguramiento de la contabilidad procede cuando exista peligro de que:

- a).- El visitado se ausente.
- b).- Pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la visita.

2.- FORMALIDADES

Tratándose del aseguramiento de la contabilidad los visitantes deben cumplir con las siguientes formalidades:

a).- Levantar un acta parcial, en la que señalaran la razón o razones por las que aseguran la contabilidad, mismos que deben estar referidos a que el visitado se ausente o realice maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la visita y por lo mismo deberán expresar las consideraciones por las que estimen que existe el peligro de que el visitado lleve a cabo tales conductas, pues de otra forma el acto no estará motivado y será violatorio del artículo 16 Constitucional.

b).- Colocar sellos o marcas en los documentos que -

integran la contabilidad o en los bienes, muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren.

c).- Formular inventario de los documentos.

d).- Dejar en calidad de depósito al visitado o a la persona con la que se entiende la diligencia.

Cabe señalar que de acuerdo con lo que señala el artículo 46 fracción III del Código Fiscal de la Federación, en el caso de que algún documento que se encuentre en los muebles, archiveros u oficinas que se sellen sea necesario al visitado para realizar sus actividades, se le permitirá extraerlo ante la presencia de los visitantes, quienes podrán sacar copia del mismo.

B.- ASEGURAMIENTO DE BIENES O MERCANCIAS

Esta situación se da cuando los visitantes al presentarse al lugar en donde debe practicarse la diligencia descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, sin que se hubiere cumplido con tal obligación, así como cuando existan bienes que no esten registrados en la contabilidad del visitado.-

(Artículo 44 fracción II Penúltimo Párrafo del Código Fiscal - de la Federación).

1.- CAUSALES DE ASEGURAMIENTO DE BIENES O MERCANCIAS

Procede cuando los visitantes descubran los bienes o mercancías citados.

2.- FORMALIDADES A SEGUIR

Cuando el visitado se coloque en esta causal de aseguramiento, los visitantes deben:

a).- Levantar acta parcial en la que habrán de señalar las razones por las que los bienes o mercancías descubiertos por ellos, deben ser manifestados a las autoridades o autorizados por estos en cuanto a su importación, tenencia, explotación, producción, captura o transporte y el porqué no se cumplió con tales obligaciones.

b).- Colocar sellos o marcas en dichos bienes o mercancías en los muebles u oficinas en el que se encuentren.

c).- Hacer un inventario de tales bienes o mercancías.

d).- Dejarlos en calidad de depósito al visitado o -

a la persona con la que se entiende la diligencia.

El depósito se ha definido como un contrato en el --
cual "intervienen dos partes; la persona que efectúa el depósi-
to se llama depositante; la persona que lo recibe, deposita-
ria". (23)

El artículo 2516 del Código Civil para el Distrito -
Federal, define:

"El depósito es un contrato por el cual el deposita-
rio se obliga hacia el depositante a recibir una co-
sa, mueble o inmueble, que aquél le confia, y a guar-
darla para restituirla cuando la pida el depositan-
te".

Cabe señalar que el artículo 46 fracción III del Có-
digo Fiscal de la Federación no hace alusión que el depósito -
es un contrato, sin embargo debemos aplicar supletoriamente el
Código Civil para el Distrito Federal, toda vez que dicho orde-
namiento legal se aplica para el Distrito Federal en materia -
común y para toda la República en materia federal, y por lo -
tanto procede su supletoriedad de conformidad con lo dispuesto
por el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación.

En efecto el artículo 5o. del Código Tributario Fede-

(23) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VI, Defe-Dere, Dris-Kill, S.A. Bue-
nos Aires, 1979, Pág. 798.

ral establece en su segundo párrafo lo siguiente:

"... A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán su pletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal".

Por lo tanto el depósito en el ámbito fiscal debe regir la regla del contrato porque producen o transfieren obligaciones o derechos y para su existencia se requiere el consentimiento de las partes y el objeto que pueda ser materia del contrato (artículos 1793 y 1794 del Código Civil para el Distrito Federal).

El depositario de los bienes esta obligado a guardar y conservar la cosa depositada como si fuera suya, y a devolver la cuando el depositante se la pida, aunque al constituirse el depósito se hubiere fijado plazo y éste no hubiere llegado. -- Así mismo, el depositario responderá los daños y perjuicios que las cosas depositadas sufrieren por su malicia o negligencia - (artículo 2522 del Código Civil para el Distrito Federal).

Tratándose de personas físicas el depositario de los bienes será el propietario y en el caso de personas morales el representante legal y ante la ausencia de estos podrá serlo la persona con la que se entiende la diligencia.

C.- SECUESTRO DE LA CONTABILIDAD

Es el acto por virtud del cual la autoridad revisora recoge la contabilidad del visitado para examinarla en sus oficinas.

I.- CAUSALES DE PROCEDENCIA DEL SECUESTRO DE CONTABILIDAD

Procede cuando:

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

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

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

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

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

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

VII.- Se desprendan, alteren o destruyan parcial o -

totalmente, sin autorización legal, los sellos o marcas oficiales colocados por los visitadores o se impida por medio de cualquier maniobra que se logre el propósito para el que fueron colocados.

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

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

De lo anterior podemos deducir que los visitadores únicamente tienen facultades para recoger los libros de contabilidad cuando se dé alguno de los supuestos mencionados, ya que de lo contrario se estará actuando al margen de los artículos 14 y 16 Constitucionales y que en este caso el gobernado estará en posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto hasta en tanto se resuelva la suspensión definitiva en los términos del artículo 124 de la Ley de Amparo.

2.- FORMALIDADES

1.- Levantar acta parcial en la que se harán constar los motivos que se tomaron en consideración para proceder el secuestro de la contabilidad mismos que deben estar referidos a que el visitado se colocó en alguno de los supuestos contem-

plados en las nueve fracciones del artículo 45 del Código Fiscal de la Federación.

2.- Hacer una relación de los sistemas, libros, registros, así como los demás documentos que integren la contabilidad.

Cabe señalar que el secuestro de los libros de contabilidad solo implica retención provisional hasta en tanto sean examinados en las oficinas de las autoridades fiscales, para determinar en cuanto al cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo del visitado, puesto que "el egreso de un bien jurídico, material o inmaterial, de la esfera del gobernado, o la impedición para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad pero para que éste sea privativo se requiere que tales resultados sean, además, la finalidad definitiva perseguida, el objetivo último a que en sí mismo tal acto propenda, y no medios o conductos para que a través del propio acto de autoridad o de otro u otros, se obtengan fines distintos. Por ende, cuando un acto de autoridad produce la privación (egreso de un bien o despojo de un derecho o imposibilitación para ejercerlo), sin que éste implique el objetivo último definitivo, que en sí mismo persiga, por su propia naturaleza dicho acto, éste no será acto privativo en los términos del artículo 14 Constitucional". (24)

(24) BURGOA, IGNACIO, "Las Garantías Individuales", Decimonovena, Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1985, Págs. 532 y 533.

Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que dice:

SECUESTRO ADMINISTRATIVO, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA POR SER UN ACTO DE PRIVACION PROVISIONAL Y NO DEFINITIVA.- El artículo 14 Constitucional debe interpretarse en el sentido de que, lo que dicho precepto prohíbe es la privación en forma definitiva a los gobernados de sus propiedades, posesiones o derechos, sin haberseles oído en defensa de sus intereses. Ahora bien, del acta de inspección, secuestro y notificación del procedimiento se advierte entre otras cosas, en primer lugar, que se secuestró el vehículo que en la misma se describe para garantizar el monto de las multas que en su caso procedan. En segundo lugar, que se notificó al poseedor el inicio del procedimiento administrativo correspondiente y, en tercer lugar que se le concedió un plazo de 10 días hábiles para ofrecer las pruebas que a su derecho convinieran. Por tanto, el secuestro administrativo reclamado no es un acto de privación definitiva sino un acto de molestia que implica únicamente una retención provisional de bienes, de manera que no viola en perjuicio de la quejosa la garantía de audiencia, máxime que en el procedimiento administrativo correspondiente la afectada esta en posibilidad legal para hacer valer sus defensas con la amplitud que exige el citado artículo 14 Constitucional.

Amparo en revisión 2518/87, Miguel Alejandro Vergara Camarena. 14 de abril de 1988, Unanimidad de votos. Ponente: David Delgado Guerrero. Secretario: José Pablo Sayago Vargas.

4.- EL EMBARGO PRECAUTORIO

Es una medida cautelar que se practica para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito -

fiscal esté determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento.

El artículo 145 del Código Fiscal de la Federación señala en su segundo párrafo:

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

El embargo quedará sin efecto si la autoridad no emite dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que fué practicado, resolución en la que determine créditos fiscales. Si dentro del plazo señalado la autoridad los determina, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se proseguirá procedimiento administrativo de ejecución conforme a las disposiciones de este capítulo, debiendo dejar constancia de la resolución y de la notificación de la misma en el expediente de ejecución. Si el particular garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 141, se levantará el embargo".

1.- CAUSALES DE PROCEDENCIA DEL EMBARGO PRECAUTORIO

El embargo precautorio procede cuando:

a).- A juicio de la autoridad hubiera peligro de --

que el obligado se ausente.

b).- Enajene u oculte sus bienes;

c).- Se realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

2.- FORMALIDADES

El artículo 145 del Código Tributario Federal no obliga a la autoridad fiscal a seguir ningún formalismo procedimental, lo que puede parecer que queda al libre arbitrio de la autoridad el dictar este tipo de medidas ya que tampoco se le obliga al estudio de los elementos de hecho que justifiquen la decisión de la misma para tomar tal medida; se puede afirmar que bastaría una simple apariencia tanto de un derecho como de un peligro para que se genere el acto de autoridad.

Debe entenderse por apariencia de un derecho, que cuando se otorga una medida cautelar tiene como condición, no la existencia de un derecho sino la simple (presunción) apariencia del mismo. Ya que si se va a afectar la esfera patrimonial de un sujeto pasivo, esta afectación no podría ordenarse sin el apoyo de un derecho por lo menos aparente.

Es tan amplia la facultad que dicho numeral le otor-

ga la autoridad fiscal que a nuestro juicio bien podría causar le daños y perjuicios innecesarios al contribuyente ya que la autoridad tiene todo un año para justificar la medida adoptada o sea el emitir una resolución en la que determine el crédito fiscal.

Desde luego, lo anterior no significa que la autoridad fiscal pueda proceder en forma arbitraria al practicar el embargo precautorio, sino que debe hacerlo dentro de un marco de legalidad atendiendo a la exigencia constitucional consistentes en fundar y motivar debidamente sus actos, ya que de no ser así serán violatorios a los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

En tal sentido, encontramos jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe:

"AUTORIDADES.- No tienen más facultades que las Leyes les otorguen, pues si así no fuera, sería fácil suponer implícita todas las necesarias para ejecutar actos que tendrían que ser arbitrarios, por carecer de fundamento legal" (Semanaario Judicial de la Federación.- Tomo XII-514).

DEFINITIVIDAD DEL EMBARGO PRECAUTORIO

Conforme a lo dispuesto en el artículo 145 del Cód-

go Fiscal de la Federación el embargo precautorio se convertirá en definitivo si dentro del plazo de un año la autoridad emite resolución en la que determine créditos fiscales, en este caso, si el contribuyente paga no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo.

Sin embargo, si en dicho plazo no se emite resolución el embargo queda sin efecto.

Cuando el embargo precautorio ha quedado firme y no son cubiertos o garantizados los créditos fiscales dentro de los plazos señalados por las disposiciones respectivas, serán exigibles por las autoridades fiscales mediante el procedimiento administrativo de ejecución y para hacer mas accesible el conocimiento de este procedimiento, señalaremos las diferentes etapas que lo integran tales como: REQUERIMIENTO, EMBARGO Y REMATE.

Para hacer efectivo un crédito fiscal exigible, incluyendo el importe de sus accesorios legales, la autoridad fiscal, procederá a REQUERIR de pago al deudor y, en caso de no hacerlo, se procederá al EMBARGO de bienes suficientes o al de la negociación con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, en cuyo caso el depositario designado tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o de administrador

(artículos 151-164 del C.F.F.)

El ejecutor designado, se constituirá en el domicilio del deudor y practicará la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes, con intervención de la negociación en su caso, cumpliendo al efecto con los requisitos de las notificaciones personales previstos en el artículo 137 de este ordenamiento. De ésta diligencia se levantará acta por memorizada de la que se entregará copia a la persona con quien se entienda la misma dicha acta deberá reunir los requisitos establecidos en el numeral 38 de este código, la cual podrá designar dos testigos y si no lo hiciere o al terminar la diligencia los testigos designados se negaren a firmar, así lo hará constar el ejecutor en el acta, sin que tales circunstancias afecten la legalidad del embargo (artículo 155 del C.F.F.)

OBJETO DE EMBARGO.- El embargo podrá recaer sobre bienes, derechos o negociaciones, los cuales deberán ser suficientes para que en su oportunidad, satisfagan el crédito fiscal y sus accesorios legales (artículo 151 del C.F.F.)

AMPLIACION DEL EMBARGO.- El embargo podrá ampliarse en cualquier momento cuando se estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales.

Señalamiento de bienes.- En la diligencia de embar-

go, la persona con quien se entienda la misma, tendrá derecho a señalar los bienes a embargarse, sujetándose al siguiente orden:

I .- Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.

II .- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.

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

IV.- Bienes muebles (artículo 155 del C.F.F.)

El ejecutor podrá señalar bienes sin seguir ese orden cuando la persona mencionada en el párrafo anterior:

- No señale bienes suficientes o no siga el orden señalado.
- Señale bienes en otra circunscripción, de fácil descomposición o inflamables, tenga el deudor otros bienes susceptibles de embargo o

reporten cualquier gravamen real o algún embargo anterior (artículo 156 del C.F.F.)

Entre los bienes que se encuentran exceptuados del embargo tenemos:

- El lecho cotidiano y el vestido.
- Muebles de uso indispensable;
- Libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio profesional;
- Maquinaria y demás enseres de negociaciones;-
- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.
- Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras;
- El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste;
- Los derechos de uso o de habitación;
- El patrimonio de familia;
- Los sueldos y salarios;
- Las pensiones de cualquier tipo;
- Los ejidos (artículo 157 del C.F.F.)

Al momento de señalamiento de bienes, puede válida-

mante oponerse un tercero a la práctica del embargo, suspendiéndose éste en forma provisional, si demuestra en el acto y con documentos fehacientes su propiedad sobre los bienes. Posteriormente la oficina ejecutora lo ratificará u ordenará que se continúe con la diligencia, notificándolo al interesado.

En el caso de que ya estuvieran embargados los bienes por alguna autoridad no fiscal o sujetos a cédula hipotecaria, se practicará la diligencia de embargo, aún tratándose de autoridades fiscales locales. Se entregarán los bienes al depositario designado por la oficina ejecutora y se dará aviso a la autoridad correspondiente (artículos 158-159 del --- C.F.F.)

Embargo de Créditos.- Procederá incluso el embargo de créditos, lo cual será notificado directamente por la oficina ejecutora a los deudores del embargo para que no hagan el pago de las cantidades respectivas a éste sino en la caja de la citada oficina, apercibidos de doble pago en caso de desobediencia.

Si se paga un crédito cuya cancelación deba anotarse en el registro público que corresponda, la oficina ejecutora requerirá al titular de los créditos embargados 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 (artículo 160 del C.F.F.)

Depositarios.- Los bienes o negociaciones embargados se dejarán bajo la guarda del o de los depositarios, quienes serán nombrados y en su caso removidos libremente por el Jefe de la oficina ejecutora, o del ejecutor si aquel no lo hiciere pudiendo recaer el nombramiento en el ejecutado.

El depositario desempeñará su cargo conforme a las disposiciones legales, y su responsabilidad cesará con la entrega de los bienes embargados a satisfacción de las autoridades fiscales; el artículo 112, señala las penas para los depositarios que dispongan para sí o para otro y con perjuicio del fisco federal, del bien depositado, de sus productos o de las garantías constituidas (artículo 153 del C.F.F.)

El dinero, metales preciosos alhajas y valores mobiliarios embargados, se entregaran por el depositario, previo inventario, a la ejecutora, dentro de un plazo que no excederá de las 24 horas (artículo 161 del Código Fiscal de la Federación).

Impedimento de la diligencia de embargo.- Ante la resistencia de la diligencia del embargo, la autoridad procede-

rá a solicitar el auxilio de la fuerza pública o el rompimiento de cerraduras, en éste último caso se requerirá un acuerdo fundado del jefe de la oficina ejecutora y la presencia de dos testigos. Si no fuere factible romper las cerraduras, se sellarán y enviará en depósito a la oficina exactora, donde habrán de ser abiertos en un término de tres días por el deudor o por su representante legal, en caso contrario lo hará un experto designado por la propia oficina (artículo 163 del C.F.F.)

Intervención.- Los depositarios en caso de embargo de bienes raíces o de negociaciones tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja según sea el caso.

El interventor con cargo a la caja tendrá las siguientes obligaciones:

- Después de separar las cantidades que correspondan por concepto de salarios y demás créditos preferentes deberá retirar y entregar el 10% de los ingresos netos de la negociación, a la caja de la oficina ejecutora.
- Tomar las medidas necesarias para proteger los intereses del fisco federal.
- Dar aviso a la ejecutora de lo anterior la que podrá modificarlas o ratificarlas.

Si las medidas ordenadas por el interventor en caja no son obedecidas, la intervención podrá ser en administración o bien se procederá a la enajenación de la negociación, - por orden de la oficina ejecutora (artículos 153-165 del --- C.F.F.)

Interventor Administrador.- Su nombramiento deberá anotarse en el Registro Público que corresponda al domicilio de la negociación intervenida (artículo 168 del C.F.F.)

Facultades.- El interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente corresponda a la administración de una sociedad, plenos poderes para realizar actos de dominio, de administración y para pleitos y cobranzas, y no estará supeditado en su actuación al consejo de administración, asamblea de accionistas, etc.... Cuando no se trate de una sociedad, tendrá las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio. La asamblea y administración de la sociedad podrá continuar reuniéndose para conocer de los asuntos que le competen y de los informes del interventor, así como para opinar sobre los asuntos que les sometan a su consideración. El interventor los podrá convocar o citar según sea el caso, con los propósitos que considere necesarios o convenientes (artículos 166-169 del C.F.F.)

Obligaciones.- Deberá rendir cuentas mensuales, 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 (artículo 167 del C.F.F.)

Enajenación de la negociación intervenida.- Es potestad de la autoridad determinar la enajenación de una negociación intervenida cuando:

a).- Lo recaudado en tres meses no cubra al menos del 24% del crédito fiscal.

b).- Tratándose de negociaciones que obtengan sus ingresos en un período determinado, lo recaudado no alcance para cubrir el por ciento del crédito fiscal que resulte de considerar el número de meses transcurridos a razón de un 8% por mes (artículo 172 del C.F.F.)

Intervención de otra autoridad.- Cuando el negocio hubiera sido intervenido por mandato de otras autoridades, se nombrará nuevo interventor por las autoridades fiscales, que lo será también por las otras, debiendo hacer este nombramiento del conocimiento de esas otras autoridades. (artículo 170 del C.F.F.)

Levantamiento de la intervención.- La intervención se levantará cuando se haya satisfecho el crédito fiscal o se haya enajenado la negociación, procediendo desde luego, a las cancelaciones respectivas en el Registro Público (artículo 171 del C.F.F.)

Subasta.- Toda enajenación se hará en subasta pública; que se celebrará en el local de la oficina ejecutora o - alguno otro que se designe. Sin embargo, los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate cuando: el embargado proponga comprador, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes; se trate de bienes de fácil descomposición y no se puedan guardar en lugares apropiados para su conservación; o que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado postores, caso en el que la autoridad podrá hacer la enajenación en forma directa, o recomendarla a empresas o instituciones dedicadas a la compraventa o subasta de bienes.

Así mismo, en los casos y en las condiciones que fije el reglamento de este Código, la autoridad podrá enajenar a plazos los bienes embargados, caso en el cual el embargado queda liberado de la obligación de pago (artículos 174-192-193-180 del C.F.F.)

Prohibición de Adquisición por Autoridades.- Queda prohibido a las autoridades en todo caso, el adquirir bienes objeto de un remate, así como a todos aquellos que hubieren intervenido por parte del fisco federal en el procedimiento administrativo; el que se efectúe violando esta prohibición será nulo y los infractores serán sancionados con multas de \$ 1,000.00 a \$ 10,000.00 en los términos del artículo 91 - ya que no existe sanción específica para tal conducta (artículo 189 del C.F.F.)

Pago Previo Remate.- En tanto no se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes, el embargado podrá pagar el crédito total o parcialmente y recuperarlos inmediatamente en proporción al pago y tomándose en cuenta el precio del avalúo. Así mismo mientras no se finque el remate, el embargado puede proponer comprador que ofrezca de contado cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal (artículos 178-195 del C.F.F.)

Procedencia del Remate.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 173 de este ordenamiento la enajenación de bienes embargados, procederá:

I.- A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del artículo 175 de este código.

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

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

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

Fraccionamiento del bien.- La autoridad podrá ordenar que los bienes embargados se vendan en lotes o piezas sueltas en los términos del artículo 174 de este ordenamiento.

Bases para el remate.- La base para la enajenación de:

- a).- Inmuebles será el avalúo;
- b).- Negociaciones, será el avalúo pericial;
- c).- Demás, se le determinará de común acuerdo entre la autoridad y embargado, en un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que se hubiera practicado el embargo.

Si no hay acuerdo, la autoridad practicará el avalúo pericial, notificándole personalmente al embargado el resultado de la valuación, y si éste o terceros acreedores se inconforman con dicha valuación, podrán interponer el recurso de oposición

al procedimiento administrativo de ejecución dentro de los -- diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación, debiendo designar en el mismo como perito de su parte a cualquiera de los valuadores señalados en el reglamento de este código o alguna empresa o institución dedicada a la compra y subasta de bienes.

Debe tenerse presente que el artículo 4o. del reglamento del Código señala que los avalúos que se practiquen para efectos fiscales tendrán vigencia durante seis meses contados a partir de la fecha en que se efectúen.

La base para el remate en la segunda almoneda se de terminará deduciendo un 20% de la señalada para la primera - (artículos 175-191 del C.F.F.)

Convocatoria.- Una vez fijado el precio dentro de los 30 días siguientes deberá fijarse el remate, publicándose la convocatoria cuando menos diez días antes del mismo. La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina ejecutora, así como en los lugares públicos que se juzgue conveniente.

Sí el valor de los bienes excede 5 veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distri

to Federal, elevado al año, la convocatoria se publicará en el órgano oficial de la entidad en la que resida la autoridad ejecutora y en uno de los periódicos de mayor circulación, dos veces con intervalo de siete días, debiendo hacerse la última publicación cuando menos 10 días antes de la fecha del remate.

Los acreedores que aparezcan en el certificado de gravámenes de los últimos 10 años, serán citados para el acto de remate; si no fuese posible se hará por edictos en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca el representante de la sucesión, porque hubiese desaparecido, porque se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentren en territorio nacional. Conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 134 de este Código, se tendrá como citación la que se haga en las convocatorias en que se anuncie el remate, en las cuales se deberán anotar los nombres de los acreedores. Si concurren al remate podrán hacer observaciones que estimen al caso, las cuales serán resueltas por la autoridad ejecutora en el acto de la diligencia (artículos 176-177 del C.F.F.)

Postura legal.- Es la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate, debiendo ofrecerse de contado cuando menos lo suficiente para cubrir el interés fiscal; si el importe de la postura es menor a éste inte

rés, los bienes han de rematarse de contado. La postura debe hacerse por escrito el cual deberá contener además de la cantidad que se ofrezca y la forma de pago, tratándose de:

- a).- Persona física: nombre, nacionalidad, domicilio del postor y registro federal de contribuyentes.
- b).- Sociedades: nombre o razón social, fecha de constitución, domicilio social y registro federal de contribuyentes.

A éste escrito deberá acompañarse un certificado de depósito expedido por una institución de crédito autorizado para tal efecto, con el cual se cubra cuando menos el 10% de la base, el cual sirve de garantía para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los postores.

En los lugares en donde no existan estas instituciones, se hará el depósito de contado en la propia oficina ejecutora (artículos 179-180-181-182 del C.F.F.)

Calificación de posturas y fincamiento del remate.- El día y hora señalados en la convocatoria se conocerá a través del Jefe de la Oficina Ejecutora las posturas legales y la mejor de ellas, concediendo plazos de 5 minutos cada uno, hasta que la última postura no sea superada, fincándose el remate en favor de quién hubiere hecho la mejor postura; en

caso de que la última postura dos o más licitantes ofrezcan -
igual suma de contado, la designación de la aceptada se hará
por suerte. Inmediatamente después de fincado el remate y -
previa orden de la ejecutora, se devolverán los certificados
de depósito a los postores o las cantidades depositadas, excep
to el que corresponda al admitido cuyo valor continuará como
garantía del cumplimiento de su obligación (artículo 183 del
C.F.F.)

Entrega de bienes muebles.- Tratándose de bienes -
muebles, al fincarse el remate se aplica el depósito consti-
tuido y dentro de los tres días siguientes, el postor enterar-
á en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad
ofrecida de contado; Tan pronto cumpla con este requisito la
ejecutora le entregará los bienes que le hubieren adjudicado,
los cuales pasan a ser de su propiedad libres de gravámenes -
(artículos 185-187 del C.F.F.)

Entrega de bienes inmuebles.- Tratándose de bienes
inmuebles o negociaciones se aplicará el depósito constituido
y dentro de los diez días siguientes, el postor enterará en -
la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofreci-
da de contado. Hecho este pago, y habiéndose designado, en -
su caso, notario por el postor, se citará al ejecutado para -
que en el plazo de diez días, otorgue y firme la escritura de

venta correspondiente, apercibiéndole de que de no hacerlo, la ejecutora lo hará en su rebeldía y no obstante, el ejecutado responderá la evicción y los vicios ocultos, incluso las de desocupación si estuviere habitado por el ejecutado o por terceros que no pudieren acreditar legalmente el uso.

Los bienes pasan a ser propiedad del adquirente libres de gravámenes, comunicando este hecho la ejecutora al registro público en un plazo que no excederá de quince días, a fin de que se hagan las anotaciones y cancelaciones procedentes (artículos 186-187-188 de C.F.F.)

Incumplimiento del Postor.- Fincado el remate, si el postor favorecido no cumple con las obligaciones contraídas perderá el importe del depósito que hubiere constituido y se aplicará en favor del fisco federal, reanudándose las almonedas en la forma ya comentada (artículo 184 del C.F.F.)

PRIMERA Y SEGUNDA ALMONEDA.- Cuando no se hubiere fincado el remate en la primera almoneda, se fijará nueva fecha, para que dentro de los quince días siguientes, se lleve a cabo una segunda almoneda, cuya convocatoria se hará en los términos del artículo 176 de éste Código, con la salvedad de que:

- a).- La publicación se hará una sola vez;

- b).- La base para el remate en la segunda almoneda se determinará deduciendo un 20% de la señalada en la primera (artículo 191 del C.F.F.)

Adjudicación.- Conforme a lo dispuesto en el numeral 190 de este ordenamiento, el fisco federal para adjudicarse en cualquier almoneda, los bienes ofrecidos en remate, cuando:

- I.- No hay postores.
- II.- A falta de pujas.
- III.- En caso de posturas o pujas iguales.

La adjudicación se hará al valor que corresponda para la almoneda de que se trate.

Preferencia entre fiscos.- Las controversias que surjan entre los fiscos locales y federales, relativas al derecho de preferencia para recibir el pago de créditos fiscales, se resolverán por los Tribunales Judiciales de la Federación, tomando en cuenta las garantías constituidas y conforme a las siguientes reglas:

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

producto de la venta de éstos.

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

En tanto subsista inconformidad no se aplicará el producto, salvo que se garantice el interés fiscal a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículos 147-159 del C.F.F.)

Preferencia otros acreedores.- El fisco Federal tiene preferencia para recibir el pago de créditos provenientes de ingresos que la Federación debió percibir, excepto tratándose de:

- a).- Adeudos garantizados con prenda o hipoteca. Se requieren para ser preferentes de que se encuentren debidamente registrados en el Registro Público correspondiente.
- b).- Adeudos por alimentos. Requieren para su preferencia, el que la demanda se haya presentado antes de la notificación al crédito fiscal al deudor.
- c).- Adeudos por salarios o sueldos devengados en el último año.
- d).- Adeudos por indemnizaciones a los trabajadores en los términos de la Ley Federal del Trabajo.

La vigencia del crédito cuya preferencia se invoque,

deberá comprobarse al hacer valer el recurso administrativo.

En ningún caso el fisco federal estará en 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, exijan los créditos fiscales a su favor a través del procedimiento administrativo de ejecución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 del Código Fiscal de la Federación.

Excedentes.- Cuando existan excedentes después de haberse cubierto el crédito fiscal, se entregarán al deudor, salvo que medie orden de autoridad competente o que el propio deudor acepte por escrito que se haga entrega total o parcial del saldo a un tercero. En caso de conflicto el remanente se depositará en institución de crédito autorizada, en tanto resuelven las autoridades competentes (artículo 196 del C.F.F.)

Orden, aplicación, producto del remate.- El producto obtenido del remate, enajenación o adjudicación de los bienes al fisco, se aplicará a cubrir el crédito fiscal en el siguiente orden:

I.- Gastos de ejecución.

II.- Recargos.

III.- Multas.

IV .-- La indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este código.

Cuando el contribuyente interponga algún medio de defensa legal impugnando alguno de los conceptos señalados en el párrafo anterior, el orden a que se refiere el mismo no será aplicable respecto del concepto impugnado y garantizado.

Para determinar las contribuciones se considerarán inclusive, las fracciones del peso; no obstante lo anterior, para efectuar el pago se estará a lo dispuesto por la Ley Monetaria. (artículos 194-20 del C.F.F.)

3.- CONSTITUCIONALIDAD DE LAS FORMAS DE
ASEGURAMIENTO DEL INTERES FISCAL
EN LA VISITA DOMICILIARIA

Una vez analizadas las diversas formas de aseguramiento que contempla el Código Fiscal de la Federación y que la autoridad fiscal podrá llevar a cabo en uso de sus facultades de comprobación y verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los sujetos pasivos, corresponde el que analicemos la constitucionalidad de tales formas de aseguramiento.

El acto de privación que la autoridad podrá realizar

se traduce o puede consistir en una disminución, menoscabo o merma de la esfera jurídica del gobernado; pero además, tal acto debe constituir el fin último, definitivo y natural de la desposesión o despojo.

Por ello, para considerarse violado el derecho del gobernado por la desposesión ordenada por una autoridad no deben incluirse situaciones tales como el aseguramiento de los libros de contabilidad, bienes o mercancías, la colocación de sellos o marcas, secuestro de la contabilidad, depósito de los mismos y el embargo precautorio, que no pueden ser estimados como definitivos, sino simplemente como un presupuesto para estar a las resultas de un procedimiento dentro del cual el aparentemente desposeído del bien tendrá todas las posibilidades normales de defensa, y todos los recursos ordinarios suficientes para tener por acreditado que la garantía de audiencia no se ha violado en su perjuicio.

Dentro de nuestro sistema constitucional el artículo 14 de la Carta Magna dispone en su párrafo segundo:

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

Del precepto constitucional transcrito se desprende que la "interpretación relativa a que los tribunales previamente establecidos no son exclusivamente los judiciales sino también las autoridades administrativas, a quienes la ley ordinaria confiere competencia para ello, pero eso sí, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviera siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectivas sanciones establecidas en las leyes". (25)

En cuanto a la garantía de legalidad encontramos su fundamento legal en el artículo 16 constitucional que en su primera parte establece:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, - que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Lo anterior se corrobora con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido -

(25) Informe de 1969. Tribunal Pleno, pág. 216, primera parte.

de que "cuando el artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades no simplemente que se apeguen, según criterio escondido en la conciencia de ellas, a una ley, sin que se conozca de qué ley se trata y los preceptos de ella, que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el particular. Por lo contrario, lo que dicho artículo les está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria, cuanto que dentro de nuestro régimen constitucional las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley". (26)

Como se observa, nuestro sistema constitucional im- parte mayor protección a cualquier gobernado a través de las garantías de legalidad consagradas en sus artículos 14 y 16, y dada su efectividad jurídicas pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no solo sea arbitrario, sino contrario a cualquier precepto, inde-

(26) Amparo en Revisión 1,259/59, Octavio Ramos E. y coags. 10 de agosto de 1959. Unanimidad de 4 votos. Ponente: José Rivera P. C. Tomo XXVI, Segunda Sala, pags. 13 y 14 Sexta Epoca.

pendientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que pertenezca. Es por ello que todo acto de autoridad - que pretenda afectar la esfera jurídica del gobernado debe - estar debidamente fundado, motivado y ser emitida por autoridad competente.

En el ámbito del derecho fiscal el objetivo que se persigue es el cumplimiento de una obligación tributaria en el que la autoridad fiscal pueda ejercer la facultad de asegurar la documentación que integra la contabilidad del visitado, bienes o mercancías así como la colocación de sellos - o marcas, éste no será acto privativo en los términos del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien origina una aparente privación, no tiende a realizar ésta como objetivo o finalidad últimos o definitivos, sino que se trata de una medida precautoria para lograr la comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues de ejercerse dicha facultad debe señalarse en el - acta que al efecto se levanten los motivos por los que se - procedió el aseguramiento, ya que de no ser así se violaría el artículo 16 constitucional.

En apoyo de lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio que - dice:

AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCION. ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.- En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia - previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trate de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, - pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 Constitucional.

Semanario Judicial de la Federación.

Séptima época, tercera parte:

Vol. 81, pág. 15 A. R. 1389/71 La Libertad, Compañía General de Seguros, S. A. y Acumulado 5 votos.

Llegado el caso de que los visitadores procedan al aseguramiento de la contabilidad del visitado, tendrán que fundar y motivar debidamente su proceder. Apoya tal exigencia, el artículo 16 Constitucional y el criterio sostenido en el recurso de revisión número 290/84, visible en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Junio de 1985.- Pág. 1023:

"CONTABILIDAD.- DEBEN MOTIVARSE DEBIDAMENTE LAS RAZONES DE SU SECUESTRO.- Si bien es cierto que el artículo 84, fracción IV del Código Fiscal (ahora 44 fracción II) establece las hipótesis en las cuales procederá el secuestro de los libros, registros

y documentos de un contribuyente, también lo es que para cumplir con el mandato constitucional de la de bida motivación, la autoridad debe señalar en forma concreta cuáles son las irregularidades que dan origen al secuestro de la contabilidad, sin que sea suficiente para ello que se expresen razones o motivos en forma subjetiva ya que por tratarse de un acto de molestia para el particular en sus papeles y posesiones deben expresarse las razones que de manera objetiva demuestren la existencia de los hechos que acrediten las irregularidades".

En consecuencia, el egreso de algún bien de la esfera jurídica del gobernado por virtud del secuestro y del depósito respectivo no es acto de privación en los términos del artículo 14 Constitucional y, consiguientemente, no debe estar condicionado por la garantía de audiencia, sino por la de legalidad establecida en la primera parte del artículo 16 de la Constitución, por tratarse de un acto de molestia.

En cuanto al embargo precautorio, se trata de una medida cautelar que se podrá practicar cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el visitado se ausente, enajene u oculte sus bienes y sobre este aspecto "los tratadistas modernos entienden por medidas cautelares las que autoriza la Ley para que el titular de un derecho subjetivo asegure oportunamente su ejercicio cuando carece de un título ejecutivo mediante el cual pueda de inmediato obtener la ejecución judicial del mismo". (27)

(27) PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., undécima Edición, México 1978, pág. 554.

El embargo precautorio que la autoridad fiscal podrá practicar cuando lo estime procedente no debe entenderse como un acto de privación a que se refiere el artículo 14 Constitucional, ya que la privación que origina es solo un medio para otros propósitos consistentes en asegurar primeramente las -- prestaciones debidas al sujeto obligado, inmediatamente para - que por conducto de otros actos procesales se obtenga el pago_ de las contribuciones a través de la adjudicación de los bienes o mercancías y por lo tanto no es un acto privativo sino - de molestia.

Además, el fisco quien se encarga de cobrar los impuestos, derechos o aprovechamientos determinados por las leyes respectivas para el sostenimiento de las instituciones y - de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene - que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales que si - bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran por falta de los elementos económicos necesarios_ para su subsistencia.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tésis jurisprudencial que -

dice:

"AUDIENCIA, GARANTIA DE EN MATERIA IMPOSITIVA NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA. Teniendo un gravamen en carácter de impuesto, por definición de la Ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta que la Ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 Constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derecho".

Séptima época, primera parte:

Vol. 53, Pág. 37. A. R. 5032/69. Fábrica de Aceites "La Rosa", S. A. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 55 Pág. 39. A. R. 250/58. Guadalupe Landa Escandon y Coags. Unanimidad de 15 votos.

Vol. 55, Pág. 39. A. R. 6714/57. María Teresa Chávez Campomanes y Coags. Unanimidad de 18 votos.

Vol. 58 pág. 37. A. R. 6194/57. Ana Shapiro de Zundelovich. Unanimidad de 17 votos.

Vol. 66, Pág. 49. A. R. 1229/59. José Martínez Moure. Unanimidad de 15 votos.

C A P I T U L O I I I
A U T O R I D A D E S D E L D I S T R I T O F E D E R A L
F A C U L T A D A S P A R A L L E V A R A C A B O E L A S E G U R A M I E N T O D E L I N T E R E S F I S C A L

I. - E L D I S T R I T O F E D E R A L
A). - A N T E C E D E N T E S H I S T O R I C O S

La existencia de la Ciudad de México desde el punto de vista sociológico, es anterior a la organización político-administrativo del Distrito Federal, fué fundada el 18 de julio de 1325 por los Aztecas, posteriormente dependió de la Administración Virreinal desde la Conquista en 1523, hasta la consumación de la Independencia el 27 de septiembre de 1821.

"De conformidad con la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución del 4 de octubre de 1824, el Congreso General tenía facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado, y por decreto de 18 de noviembre de 1824 se designó a la Ciudad de México como residencia de dichos Poderes en términos de su artículo 1º". (28)

La intervención de Fray Servando Teresa de Mier es

(28) Codificación de las disposiciones administrativas del Departamento del Distrito Federal, publicación oficial 1943 Tomo I, México, D.F. Pág. 32.

decisiva ya que defiende a la Ciudad de México, como asiento oficial de los Poderes Federales y en contra de lo propuesto por la Comisión respectiva del Congreso para hacer en Querétaro la residencia federal.

"Lo interesante de la disertación del Padre Mier es el enjuiciamiento de la estructura del Distrito Federal, la necesidad de su existencia y en caso de que lo fuera, la Ciudad de México se considere la Capital Federal. Pero la Comisión en su exposición, dice, duda sobre la cuestión primera, la necesidad de su existencia, se desentiende enteramente de la segunda, inconvenientes para que la Ciudad Federal fuera México con su valle; y prueba la conveniencia de la tercera con razones que encuadran infinitamente mejor a México que a Querétaro, olvidandose además, de los inconvenientes gravísimos y dificultades insuperables que arrastraría la traslación de los Supremos Poderes fuera de la antigua Metrópoli de Anáhuac". (29)

En las discusiones del Congreso constituyente de -- 1856 hubo serios debates sobre el lugar donde debía establecerse la residencia de los supremos poderes y sobre los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México. "El Constituyente, sin embargo, aprobó el artículo 46 de la Constitu--

(29) SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Décima Edición, Tomo -- 1º, Editorial Porrúa, S. A. México 1981, Págs. 581 y 582.

ción de 1857, que dejaba subsistente al Distrito Federal en la Ciudad de México y el artículo 72 fracción V; respecto a la superficie territorial que en esa época tenía el Distrito Federal". (30)

En la Constitución de 1917 aparece en los artículos 42, 43, 44 y 73 fracción VI, que originalmente estableció que el Distrito Federal se dividiera en trece municipalidades. La actual Ley Orgánica en su artículo 14, lo divide en dieciséis delegaciones.

En el gobierno del Distrito Federal, desde 1824 "coexistieron autoridades federales, del gobierno local y de la organización municipal, era causa de frecuentes dificultades que venía a repercutir desfavorablemente sobre la prestación de los servicios locales, y de la misma manera que se procedió cuando esas dificultades eran con los Poderes de los Estados", (31) lo que propició que se reformara la fracción VI del artículo 73 de la Constitución de 1917, el 28 de agosto de 1928, para suprimir a los Municipios en dicha entidad encomendando al Gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, - quién lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

(30) HERRERA ILASSO, MANUEL, Estudios Constitucionales, Editorial Polis, - México, 1940, Pág. 67.

(31) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Vigésimoprimer Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1981, Pág. 193.

El 31 de diciembre de 1928 se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal que fué abrogada por la de 31 de diciembre de 1941, la que a su vez fué abrogada por la que se denomina Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal - (Reglamentaria de base la. fracción VI del artículo 73 de la - Constitución, Diario Oficial de 29 de diciembre de 1970).

B) NATURALEZA JURIDICA

En nuestro régimen constitucional, el Estado Mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es un Estado independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y gobierno, así como a su propio orden jurídico.

La forma del Estado Mexicano es de una República representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Federal.

El Distrito y los Territorios Federales desde el punto de vista político y geográfico son entidades federativas de conformidad con lo establecido por los artículos 42 fracción I, 43, 44 y 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como entidades federativas consideramos que tienen territorio, población, orden jurídico y un gobierno, entendiendo por esta expresión el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas.

El gobierno del Distrito Federal se constituye por tres poderes: el Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con la fracción VI base primera, del artículo 73 constitucional en relación con el numeral 1° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que dispone:

Art. 1° - El Presidente de la República de Acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente.

El Poder Legislativo: La función legislativa en el Distrito Federal estará a cargo del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal en concordancia con el numeral 5° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que dispone:

Art. 5º.- Corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI de la Constitución.

El Poder Judicial: La función jurisdiccional en el Distrito Federal estará a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva; la función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la Ley correspondiente y la Justicia en materia laboral será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo. (artículos 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Atendiendo a lo anterior podemos afirmar que el artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal, al hablar del gobierno del Distrito Federal y encomendárselo al Presidente de la República, se refiere al Poder Ejecutivo en esa entidad federativa y órganos dependientes de él y no a todos los órganos del gobierno de esa entidad, ya que por gobierno debe entenderse "en sentido amplio, conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del Jefe del Estado". (32)

(32) DE PINA, RAFAEL, Diccionario de Derecho, Décimoprimer Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1983, páginas 286 y 287.

Así tenemos que el gobierno del Distrito Federal lo constituyen los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al Poder Ejecutivo viene a recaer en el Presidente de la República y para hablar con propiedad la Administración Pública del Distrito Federal, en todos sus ramos, la ejercen el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Órganos dependientes del mismo.

"El Distrito Federal es manejado administrativamente por Órganos federales, y se rigen por Leyes dictadas por el Congreso de la Unión y con Tribunales que por esencia son Tribunales del Fuero Común, sin que pueda decirse que sean federales". (33)

El Departamento del Distrito Federal corresponde de la Administración Pública Federal Centralizada en la que se reconocen facultades desconcentradas en favor del Jefe del Departamento del Distrito Federal y que tienen un régimen patrimonial y financiero propio en los términos del artículo 27 fracción VI de la Constitución, al otorgar al Distrito Federal -- "plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos", constituyendo una entidad distinta de la Federación.

En efecto, la H. Suprema Corte de Justicia de la --

(33) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, op. cit. página 195.

Nación ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial número 20, primera parte, Pleno del Semanario Judicial de la Federación de los años 1917 a 1975 que dice:

"DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION. SON ENTES JURIDICOS DISTINTOS.- No debe confundirse Distrito Federal y Federación, por mas que aquel constituya el lugar de residencia de los Poderes Federales y aún cuando su Administración, Dirección y Gobierno, se ejerzan por la propia Federación. En efecto, desde el punto de vista formal, el Distrito Federal mantiene una relación de dependencia con la Federación de Estados, puesto que se encomiendan al Congreso de la Unión las funciones legislativas que rigen la Entidad (art. 73, fracción VI, de la Constitución Federal); la función administrativa, quien atiende en forma directa su gobierno (art. 73 fracción VI, base 1a. de la citada Ley Fundamental) y, por último, la función judicial se encomienda esencialmente a órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros son nombrados también por autoridades federales, según el procedimiento particular que señala la propia Carta Magna (artículo 73 fracción VI, base 4a.); sin embargo, desde el punto de vista material, el Distrito Federal es una entidad local, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la citada Ley fundamental, que expresamente señala que, además de los Estados que ahí se enumeran, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, es decir, que no es la Federación misma y, si bien el Congreso de la Unión emite las Leyes que lo rigen, estas no tienen aplicación en toda la República, como tampoco tienen jurisdicción en todo ese ámbito sus autoridades administrativas y sus tribunales carecen de competencia para conocer de asuntos que no corresponden a la localidad.

Séptima Epoca, Primera parte:

Vols. 163-168, pág. 51 A.R. 4149/74, Lago de Guadalupe, Unidades Vecinales "B" y "C", S.A. de C.V. Unanimidad de 17 Votos.

Vols. 175-180, pág. 138 A.R. 1468/56 Marcos Arrangoiz y Coags. Unanimidad de 19 Votos.

Vols. 181-186 A.R. 739/52 Compañía de Luz y Fuerza Motriz, S.A. Unanimidad de 18 Votos.

Vols. 181-186 A.R. 2109/79 Comisión Federal de Electricidad. Unanimidad de 18 Votos.

Vols. 181/186 A.R. 42000/80 Petroleos Mexicanos, Unanimidad de 17 Votos.

Los bienes del Distrito Federal se clasifican en: -

Bienes del Dominio Público y Bienes del Dominio Privado, (Artículos 34 y 35 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Todos los bienes muebles o inmuebles que formen parte del Patrimonio del Distrito Federal son inembargables, no se podrá emplear vía de apremio, ni dictar auto de ejecución contra los mismos, los bienes, de dominio público no podrán ser objeto de hipoteca ni reportar en provecho de particulares, sociedades o corporaciones, ningún derecho de uso, usufructo o habitación. Los permisos o concesiones que se otorguen sobre esta clase de bienes, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables, (artículo 36 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

El Departamento del Distrito Federal tiene un régimen financiero autónomo del de la Federación, ya que además de

tener su propia Ley de Hacienda, el Congreso de la Unión anualmente expide su Ley de Ingresos y la Cámara de Diputados aprueba su Presupuesto de Egresos en ejercicio de una de sus facultades exclusivas. Estos ordenamientos son independientes de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente ejecutoria dictada el 2 de Enero de 1956 en el amparo número 3675, visible en el Tomo 101, pág. 9 del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

"El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, a las Entidades que integran la Federación, constituyendo una Entidad distinta de la propia Federación".

c).- ESTRUCTURA ORGANICA

La Organización del Departamento del Distrito Federal es muy compleja tomando en consideración que actúa en todos los ramos de la Administración Pública y corresponde a él llevar a cabo la prestación de los servicios para la satisfacción del interés general.

El Servidor Público de mayor jerarquía es el Jefe del Departamento del Distrito Federal y conforme al artículo 30. de la Ley Orgánica del propio Departamento se auxilia, en

el ejercicio de sus atribuciones que comprenden el estudio, - planeación y despacho de los asuntos que competen al multicitado Departamento, de las siguientes Unidades Administrativas:

- I.- La Secretaría General de Gobierno.
- II.- La Secretaría General de Planeación y Evaluación.
- III.- La Secretaría General de Obras.
- IV.- La Secretaría General de Desarrollo Urbano y - Ecología.
- V.- La Secretaría General de Desarrollo Social.
- VI.- La Secretaría General de Protección y Vialidad.
- VII.- La Oficialía Mayor.
- VIII.- La Tesorería.
- IX.- La Contraloría General
- X.- Las Delegaciones correspondientes. ¹

A su vez, el artículo 2° del Reglamento Interior del propio Departamento establece que "para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Departamento del Distrito Federal, contará con las siguientes áreas, unidades - administrativas y órganos desconcentrados".

Jefatura.

Secretaría General de Gobierno.

Secretaría General de Planeación y Evaluación.

Secretaría General de Desarrollo Social.

Secretaría General de Obras.

Secretaría General de Protección y Vialidad.

Secretarías Generales adjuntas.

Oficialía Mayor.

Tesorería.

Contraloría General.

Coordinación General Jurídica.

Coordinación General de Transporte.

Coordinación General de Abasto y Distribución.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Dirección General de Regularización Territorial.

Dirección General de Trabajo y Previsión Social.

Dirección General de Gobierno.

Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística.

Dirección General de Promoción Deportiva.

Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.

Dirección General de Servicios Médicos.

Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.

Dirección General de Obras Públicas.

Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.

Dirección General de Servicios Urbanos.

Dirección General de Operaciones.

Dirección General de Servicios de Apoyo.

Dirección General de Programación y Presupuesto.

Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Administración Tributaria.

Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial.

Subtesorería de Administración Financiera.

Subtesorería de Fiscalización.

Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Dirección General de Servicios Legales.

Dirección General de Autotransporte Urbano.

Subcoordinación de Modernización Comercial.

Subcoordinación de Integración Comercial y Social.

Subcoordinación de Planeación y Administración.

Delegaciones.

Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

Servicio Público de Localización Telefónica.

Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.

Planta de Asfalto del Departamento del Distrito Federal.

Cabe hacer notar que el hecho de que se señalen las diversas unidades administrativas no significa que no puedan surgir otras completamente distintas o que inclusive se den variantes de las ya precisadas, pues su existencia está sujeta a las necesidades cambiantes del Estado y por tanto, en un momento dado puede recurrirse a otras formas de administración.

2.- LAS FACULTADES DE ADMINISTRACION DE CONTRIBUCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

Por lo que respecta a la organización financiera del Departamento del Distrito Federal, el Congreso de la Unión actúa como organismo legislativo local y por tanto, a él le corresponde la expedición de la Ley de Ingresos en los términos del artículo 73 fracción VI de la Constitución Federal; y en cuanto a los egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "examinar, discutir, y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior", conforme a la fracción IV del artículo 74 de la propia constitución.

Las funciones relativas a la Administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal se realizan por la Secretaría

ría General de Planeación y Evaluación, misma que se prevé como ya se señaló en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal ya publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 6 de octubre de 1989 se menciona - que dicha Secretaría "atenderá los asuntos relacionados con la coordinación de financiamiento y del gasto del Departamento - del Distrito Federal y se le adscriben las Unidades Administrativas centrales que se indica".

En el artículo 2° de dicho acuerdo se establece que a la Secretaría General de Planeación y Evaluación se encuentran adscritas las siguientes unidades.

- I .- La Tesorería del Departamento del Distrito Federal.
- II .- La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
- III.- La Dirección General de Programación y Presupuesto.
- IV .- La Subtesorería de Administración Financiera.
- V .- La coordinación del Comité para la planeación del desarrollo del Distrito Federal.

Las facultades de las unidades antes mencionadas, - mismas a los que se aludirá más adelante, se regulan en el Reglamento Interior del propio Departamento.

Las cuestiones impositivas del Distrito Federal, se

regulan en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal la cual compete según se indica en el propio precepto, ordenamiento que como ya se dijo es expedido por el Congreso de la Unión.

La mencionada Ley de Hacienda establece en su artículo 2° lo siguiente:

Artículo 2°.- A las autoridades Fiscales del Departamento del Distrito Federal competen las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en esta Ley y de los demás ingresos del propio Departamento, así como la imposición de sanciones administrativas, la formulación de las declaratorias de perjuicio, querellas o denuncias en materia de delitos fiscales, la resolución de los recursos administrativos y la representación del interés fiscal en juicio, en los términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

A.- ORGANIZACION DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA FISCAL

A).- JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Es un funcionario del Poder Ejecutivo que desde el punto de vista jurídico, no ofrece ninguna diferencia con los demás servidores del mismo Poder. Sin embargo, la Ley los declara de igual rango que los Secretarios de Estado.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal es --

nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; acuerda con este último; tiene a su cargo y encabeza la Administración Pública de la Entidad Federativa, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trata de algún asunto de su Administración, o sea relativo a la misma (artículos 73-VI; 89-II y 93 de la Constitución y 1.º LODDF).

Corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste, la que podrá delegar, - en los términos que establezca el Reglamento Interior en los funcionarios del propio Departamento que por sus atribuciones se encuentren vinculados con la materia motivo de la representación (artículo 10 LODDF).

En materia Hacendaria compete al Departamento del Distrito Federal formular y presentar anualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el proyecto de presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y el de la Ley de Ingresos de dicha entidad federativa, ejercer el presupuesto de egresos y mantener actualizado el padrón fiscal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece en su artículo 19 las facultades que al propio -

Departamento competen en materia de Hacienda.

Dicho precepto dice:

Artículo 19.- Al Departamento del Distrito Federal - corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de Hacienda:

I.- Formular y proponer el anteproyecto de presupuesto anual de egresos, y dirigir, planear, programar y controlar la inversión pública del Departamento del Distrito Federal, con la participación que legalmente corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto;

II.- Dictar las medidas administrativas que procedan respecto a quienes incurran en responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal, con la intervención que en su caso concedan las leyes a las Secretarías de Programación y Presupuesto y a la Contraloría General de la Federación.

III.- Autorizar las erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles; aprobar previo acuerdo del Presidente de la República la participación del Departamento del Distrito Federal en empresas, sociedades o asociaciones civiles y mercantiles, ya sea en su creación, aumento de capital o en la adquisición de todo o parte de éste; así como realizar los demás actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el propio Departamento, todo ello con la intervención que las leyes señalen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología.

IV.- Establecer los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, materiales y contables, fiscales, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fijen el Ejecutivo Federal y las Leyes aplicables;

V.- Controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal y evaluar al gasto público del propio Departamento pa-

ra fines internos, en los términos que fijen las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación;

VI.- Efectuar los pagos derivados del ejercicio del Presupuesto de Egresos;

VII.- Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal; y previa autorización de dicha Secretaría, intervenir en la gestión y contratación de toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento todo ello en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

VIII.- Prever y efectuar, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, los pagos correspondientes a la deuda pública del Departamento del Distrito Federal de conformidad al presupuesto de egresos aprobado;

IX.- Vigilar que la realización de erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles que haga del Departamento del Distrito Federal, se ajusten a las normas y procedimientos establecidos por los ordenamientos legales correspondientes;

X.- Llevar la contabilidad del Departamento del Distrito Federal, el control de presupuesto y costos por programas y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos y elaborar la cuenta pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputados, todo ello con la intervención que les concedan las Leyes a las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público;

XI.- Proyectar y calcular los ingresos anuales del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo referente a la política de ingresos y su estimación;

XII.- Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a que los sistemas impositivos del Departamento sean congruentes con los del Gobierno Federal. Así -

mismo, interpretar dichas leyes en el orden administrativo, en los casos dudosos que se sometan a su consideración;

XIII.- Llevar y mantener actualizado el padrón fiscal;

XIV.- Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros arbitrios, señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes y disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como aplicar los mencionados ordenamientos. En estas materias la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participará en relación con las facultades que se les señalan en la fracción XII de este artículo;

XV.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes y demás disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.

XVI.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal con fundamento en las leyes y en los acuerdos respectivos;

XVII.- Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como recibir y resolver las solicitudes de reconsideración, y condonación en su caso, de las multas fiscales, y

XVIII.- Ejercer la facultad económica coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal.

XIX.- Diseñar el sistema integral de la planeación para el Distrito Federal, así como la elaboración de programas financieros anuales, de acuerdo a los lineamientos que conforme a su respectiva competencia expidan las Secretarías de Programación y Presupuestos y de Hacienda y Crédito Público.

En ningún caso podrá darse en garantía de créditos nacionales e internacionales la administración o recaudación de los ingresos autorizados por las leyes respectivas, ni podrán celebrarse conveñios para que los particulares recauden dichos ingresos, salvo los

que se celebren con los servicios bancarios que utilicen el Departamento del Distrito Federal.

B.- FACULTADES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA FISCAL

Conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en materia de Hacienda corresponde al propio Departamento el despacho de los siguientes asuntos:

...

XII.- Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a que los sistemas impositivos del Departamento sean congruentes con los del Gobierno Federal. Así mismo, interpretar dichas leyes en el orden administrativo, en los casos dudosos que se sometan a su consideración;

XIII.- Llevar y mantener actualizado el padrón fiscal.

XIV.- Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones y otros arbitrios, señalados en la Ley de Ingresos y en las demás leyes y disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como aplicar los mencionados ordenamientos. En estas materias la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participará en relación con las facultades que le señalan en la fracción XII en este artículo;

XV.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias de inspección y verificaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las Leyes y demás disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.

XVI.- Racaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal, con fundamento en las Leyes y en los acuerdos respectivos;

XVII.- Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, así como recibir y resolver las solicitudes de reconsideración, y condonación en su caso, de las multas fiscales; y

XVIII.- Ejercer la facultad económica coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal.

A) SECRETARIA GENERAL DE PLANEACION Y EVALUACION

El Departamento del Distrito Federal, como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan su Ley Orgánica y otras Leyes, así como los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República. (art. I del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal).

En el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 se adscribe la Secretaría General de Planeación y Evaluación, estableciéndose en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que dice "el Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta ley, de las siguientes Unidades Administrativas".

I.-

II.- La Secretaría General de Planeación y Evaluación para atender, primordialmente, las materias relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la Administración Financiera.

En virtud de las circunstancias que envolvían el presupuesto del Departamento del Distrito Federal y las condiciones políticas existentes, la Secretaría General de Planeación y Evaluación aún cuando nunca dejó de existir, sí dejó de operar prácticamente en el año de 1985, es decir, no se designó titular de la misma, siendo hasta 1989 en que por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre, se estableció que "la Secretaría General de Planeación y Evaluación atenderá de manera coordinada el despacho de los asuntos que en materia de Hacienda corresponden al Departamento del Distrito Federal en los términos del artículo 19 de su Ley Orgánica".

Así pues además de las funciones que en forma genérica se establecen a cargo de las Secretarías Generales del Departamento del Distrito Federal, en el artículo 6° del Reglamento Interior del propio Departamento, corresponden a dicha Secretaría las ya indicadas.

Atendiendo a lo anterior podemos decir que los objetivos de la Secretaría General de Planeación y Evaluación son:

1.- Atender los aspectos relevantes de la economía del Distrito Federal; planear, programar, presupuestar y financiar el gasto público del Gobierno Capitalino; satisfacer las necesidades básicas de una de las ciudades más grandes y complejas del mundo y elevar el nivel de vida de los capitalinos.

2.- Conjuntar el manejo de ingresos y gastos en materia de Hacienda Pública, armonizando la política fiscal y la política de gastos.

3.- Formular el programa de desarrollo del Distrito Federal, los programas operativos anuales, el anteproyecto de presupuesto anual de egresos, la Ley de Ingresos y la Ley de Hacienda del Distrito Federal, el programa de inversión pública, el programa financiero y el control de la deuda pública, - algunos de cuyos documentos se elaboran en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las funciones de dicha Secretaría pueden sintetizarse diciendo que consisten en:

I.- Impulsar el desarrollo socio-económico del Distrito Federal a través de coordinación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, promover la participación de los grupos sociales, planeando acciones con enfoques -

a mediano y largo plazo.

II.- Procurar el saneamiento de las finanzas públicas, con la debida atención a las necesidades prioritarias de la ciudadanía.

III.- Observar los principios de racionalidad, disciplina y austeridad presupuestal.

Como ya se precisó se encuentran adscritas a dicha Secretaría la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, la Dirección General de Programación y Presupuesto, la Subtesorería de Administración Financiera y la Coordinación del Comité para la Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

Para los efectos de este trabajo nos interesa conocer las atribuciones de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal y de la o de las Dependencias de ésta facultadas para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales.

B).- TESORERIA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8° del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, corres--

ponden a dicha Dependencia las siguientes atribuciones:

I.- Definir la Política Fiscal de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, coordinando su diseño, mediante diagnósticos sobre niveles de tributación y potencial recaudatorio, respecto de las condiciones específicas de la economía en general y de los contribuyentes;

II.- Coordinar el proyecto y cálculo de los ingresos del Departamento del Distrito Federal, y formular el anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos del propio Departamento, con la intervención que legalmente le compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

III.- Formular los anteproyectos de iniciativas de Leyes Fiscales para el Distrito Federal y sus reformas o adiciones en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

IV.- Interpretar y aplicar en el orden administrativo, las Leyes y demás disposiciones fiscales del Distrito Federal;

V.- Llevar y mantener actualizado el padrón de los contribuyentes;

VI.- Coordinar la administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro de las contribuciones y aprovechamientos, y sus accesorios, así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y en los términos de las disposiciones fiscales del Distrito Federal;

VII.- Administrar las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranza de los ingresos federales coordinados, con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal y del Jefe del Departamento del Distrito Federal;

VIII.- Autorizar a los contribuyentes el pago a plazo por créditos fiscales de carácter local o federal, en los términos y con las modalidades que señalen las Leyes o acuerdos del Ejecutivo Federal;

IX.- Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para -

hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal, así como los créditos fiscales de carácter federal en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

X.- Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales del Distrito Federal y demás ordenamientos de carácter local o federal, - cuya aplicación esté encomendada al propio Departamento;

XI.- Recibir, tramitar y resolver en el ámbito de su competencia, los recursos administrativos que interpongan los contribuyentes, así como las solicitudes de cancelación y condonación de las multas derivadas de la aplicación de las disposiciones fiscales y administrativas vigentes en el Distrito Federal y de las relativas a las contribuciones federales coordinadas entre el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XII.- Formular las declaratorias de perjuicio, querrelas o denuncias en materia de delitos fiscales;

XIII.- Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, y los que se deriven de las funciones operativas -- inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en Materia de Ingresos Federales Coordinados;

XIV.- Efectuar los pagos derivados del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal;

XV.- Elaborar los estudios de administración financiera e intervenir en la contratación de toda clase de créditos y financiamientos para el Departamento del Distrito Federal, aprobados por el Ejecutivo Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del propio Departamento y de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública;

XVI.- Participar en el control de la deuda pública del Departamento del Distrito Federal y efectuar los pagos correspondientes de conformidad con el presupuesto de egresos del propio Departamento y la Ley General de Deuda Pública;

XVII.- Celebrar convenios sobre los servicios banca-

rios que utilicen el Departamento del Distrito Federal;

XVIII.- En el ejercicio de sus atribuciones, participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de las leyes y acuerdos del Ejecutivo Federal que correspondan;

XIX.- Proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal, las normas jurídicas que tiendan al establecimiento de los procedimientos tributarios más adecuados para el financiamiento del gasto público del propio Departamento;

XX.- Elaborar los programas de descentralización y desconcentración administrativa de la Tesorería;

XXI.- Evaluar cualitativa y cuantitativamente, la eficiencia de la operación administrativa de la Tesorería, estableciendo relación entre los resultados y avances y el costo de los programas respectivos;

XXII.- Normar, coordinar e integrar la planeación financiera del sector, y

XXIII.- Las demás que se relacionen con la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal y las que le encomienden las leyes, reglamentos, decretos o acuerdos del ejecutivo federal o del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Como se observa dicha Dependencia es la competente para entre otras facultades ejercer la relativa a la Administración de las Contribuciones.

Sus facultades en materia de verificación se prevén en la fracción VI del artículo antes transcrito.

Son Dependencia de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, la Subtesorería de Catastro y Padrón

Territorial, la Subtesorería de Fiscalización y la Dirección -
General de Informática.

c).- SUBTESORERIA DE CATASTRO Y PADRON TERRITORIAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 -
del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal,
corresponden a la Subtesorería de Catastro y Padrón Territo---
rial los siguientes asuntos:

I.- Administrar, recaudar, determinar y cobrar las -
contribuciones y sus accesorios que graven los actos
jurídicos que tengan por objeto la transmisión de la
propiedad inmobiliaria, en los términos de las dispo
siciones fiscales;

II.- Ordenar la práctica de avalúos por personal de
la Tesorería del Distrito Federal sobre bienes inmue
bles, para los efectos de la determinación de la ba-
se para el pago del impuesto predial y del que tenga
por objeto la transmisión de la propiedad inmobilia
ria;

III.- Determinar, actualizar y notificar los valores
catastrales de los inmuebles ubicados en el Distrito
Federal, para los efectos del pago del impuesto pre-
dial y del que tenga por objeto la transmisión de la
propiedad inmobiliaria;

IV.- Captar, procesar y proporcionar información so-
bre los bienes inmuebles para mantener actualizado -
el padrón territorial del Distrito Federal;

V.- Diseñar, implantar y operar el sistema cartográ-
fico catastral del Distrito Federal;

VI.- Vigilar la aplicación de las normas y procedi--
mientos para la recepción y revisión de los avisos, -
manifestaciones y declaraciones que presenten los -
contribuyentes para el correcto cumplimiento de sus

obligaciones fiscales en materia de la transmisión de la propiedad inmobiliaria;

VII.- Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal de los hechos que conozcan con motivo del ejercicio de sus facultades que puedan constituir delitos fiscales, y

VIII.- Controlar y registrar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes que realicen actos jurídicos que tengan por objeto la transmisión de la propiedad inmobiliaria.

Con base en lo anterior son objetivos de dicha Subterofía los siguientes:

- Determinar, actualizar y notificar los valores catastrales; controlar y actualizar el padrón catastral de los inmuebles ubicados en el Distrito Federal.
- Establecer los criterios técnicos aplicables en materia catastral y tributaria.
- Diseñar, establecer y operar el sistema cartográfico catastral del Distrito Federal.

Las funciones de dicha Dependencia pueden resumirse como sigue:

- Expedir manuales e instrumentos sobre valuación; registrar peritos valuadores, practicar avalúos sobre

bienes inmuebles.

- Determinar la base gravable de las contribuciones generadas por la propiedad, posesión o actos o hechos jurídicos tendientes a la adquisición de la propiedad inmobiliaria, establecer los criterios e instrumentos para el registro y empadronamiento de inmuebles, así como la permanente actualización de sus características físicas y de valor; revisar las manifestaciones, avisos o declaraciones de los contribuyentes.

- Establecer y mantener actualizado el padrón del Distrito Federal.

D) SUBTESORERIA DE FISCALIZACION

Conforme a lo establecido en el artículo 35 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, corresponde a la Subtesorería de Fiscalización las siguientes funciones:

I.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, en los términos establecidos por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y las Leyes Fiscales Federales cuya aplicación compete al propio Departamento;

II.- Elaborar programas de Fiscalización en Materia de las Contribuciones previstas en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, en las disposiciones fiscales vigentes en el Distrito Federal y en los acuerdos del Ejecutivo Federal y con base en ellos, ordenar y supervisar la practica de visitas domiciliarias, revisión de declaraciones y visitas de inspección y verificación, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables y solidarios y demás obligados en materia fiscal;

III.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados para que exhiban la contabilidad, declaraciones y avisos, y para que proporcionen los datos otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

IV.- Establecer los sistemas y procedimientos a que deben ajustarse la práctica de visitas, revisión de declaraciones, inspección y verificaciones, en materia de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes;

V.- Dar a conocer a los contribuyentes responsables y solidarios y demás obligados, los hechos u omisiones que entrañen o que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales que se conozcan, con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación;

VI.- Ordenar las prácticas de los embargos precautorios a que se refiere el Código Fiscal de la Federación, en el supuesto de que los contribuyentes no cubran oportunamente los créditos fiscales determinados o liquidados, para que éstos se hagan efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución;

VII.- Ordenar y practicar todos los actos inherentes a las facultades de las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal, en materia del ejercicio de las Facultades de Comprobación, excepto el trámite y resolución de los recursos administrativos previstos en las disposiciones fiscales;

VIII.- Estudiar e implantar los sistemas y procedi-

mientos de control administrativo que coadyuven a -
combatir la evasión fiscal, sujetándose, para el --
efecto, a las normas establecidas por las disposiciones
fiscales vigentes, y

IX.- Informar a la Procuraduría Fiscal del Distrito
Federal, de los hechos que conozca con motivo del --
ejercicio de sus facultades que puedan constituir delitos
fiscales.

De acuerdo con lo anterior son objetivos de dicha -
Subtesorería los siguientes:

- Abatir la evasión fiscal.
- Detectar el incumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Detectar y cobrar los adeudos resultantes e informar
a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal sobre
los hechos que conozca y que puedan constituir -
delitos fiscales.

Las funciones de la citada Dependencia pueden sintetizarse
como sigue:

- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Observar la legalidad de las auditorías, visitas -
domiciliarias y de inspección.
- Ordenar y practicar los embargos precautorios en -
el supuesto de que los contribuyentes no cubran oportes

tunamente los créditos fiscales determinados o liquidados, para que éstos se hagan efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución.

E).- DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA

La Dirección General de Informática se encarga de planear y administrar los sistemas y servicios que proporciona el Centro de Cómputo a las diferentes áreas de la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal, conforme a las necesidades y requerimientos.

De tal manera, la modernización y actualización de los sistemas de desarrollo y operativos han significado una mayor satisfacción de las necesidades de las áreas usuarias, tales como la emisión del recibo único para modificación y cobro de Ingresos Locales y que permite a la vez asegurar la entrega oportuna de los mismos a los contribuyentes.

"Cabe destacar que durante 1989 se experimentó un gran avance en la puntualidad y calidad de las emisiones de los conceptos de Predial y Agua que se envían periódicamente a los contribuyentes. Este apego a las fechas y niveles de información comprometidos, no sólo dió como resultado una mejor imagen de atención a la ciudadanía por parte de la Secretaría

General, sino que también tuvo como efectos secundarios, pero no menos importantes, por un lado, la reducción significativa de la demanda en el servicio de reposición de recibos de dichos conceptos, que se proporcionan mediante el sistema de te-
leproceso, y, por otro, la eficiente explotación de la infra-
estructura con que cuenta la Secretaría General para efectos
de recaudación y el apoyo que recibe por parte de las Institu-
ciones Bancarias en este sentido, todo ello para facilitar a
la comunidad contribuyente el cumplimiento de sus obligacio-
nes. (34)

Con base a lo anterior son atribuciones y facultades de la Dirección General de Informática las siguientes:

- Organizar los servicios de procesamiento de datos de la Secretaría General de Planeación y Evaluación, incluyendo la captura, almacenamiento, procesamiento y distribución de la información.
- Coordinar el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de información en apoyo tanto a la operación como a la modernización y consecuente descentralización de esta Secretaría.

(34) Memoria de Actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación, 1989 y 1990, pág. 74.

- Normar el desarrollo informático en la Secretaría General en materia de sistemas de información, datos y recursos informáticos.
- Integrar el programa institucional de desarrollo informático de la Secretaría General.
- Administrar los recursos informáticos, equipos, sistemas y datos para garantizar la satisfacción de las necesidades institucionales en la materia.
- Planear, supervisar y controlar la implantación de sistemas de información que se proporcionan a las Unidades Administrativas de la Secretaría General.
- Dirigir e instrumentar los mecanismos de seguridad, protección y recuperación de los servicios informáticos que se proporcionan, de los datos institucionales y de los equipos.

Por otra parte, no debe perderse de vista que si bien de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pueden crear autoridades y dotar de facultades en las mismas, ésto sólo puede hacerse a través de un re-

glamento, precisándose las facultades en el propio reglamento de la autoridad de que se trate.

Cabe invocar en apoyo a lo anterior, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a que en la facultad reglamentaria, se incluyen la creación de autoridades, con apoyo en la siguiente tesis jurisprudencial:

"FACULTAD REGLAMENTARIA, INCLUYE LA CREACION DE AUTORIDADES Y LA DETERMINACION DE LAS QUE ESPECIFICAMENTE EJERCERAN LAS FACULTADES CONCEDIDAS.- Está dentro de la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República, por el artículo 89 fracción I de la Constitución, crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la Ley de la materia a determinado organismo de la Administración Pública; igualmente se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la Ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la Ley reglamentaria. Además al tratarse de un organismo que forma parte de la Administración Pública, aún cuando un órgano descentralizado, es precisamente el Presidente de la República, titular de esa Administración, quién constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley a -- efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

Amparo en revisión.- 6458/85.- Francisco Javier Vázquez Balderas.- Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco.- Secretaria.- Rosalba Becerril Velázquez".

Por tal motivo al no existir porque están previstas las Subtesorería de Normatividad de Operación Tributaria así como a la Subtesorería de Administración Tributaria Regional

mediante el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, todas sus actuaciones resultarán violatorias del artículo 16 de nuestra Carta Magna.

C). - AUTORIDADES COMPETENTES PARA EJERCER EN EL AMBITO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, EL ASEGURAMIENTO DEL INTERES FISCAL DURANTE LA VISITA DOMICILIARIA

Como ya quedó precisado, corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ejercer el gobierno del Distrito Federal, facultad que lleva a cabo a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Al ejercer el gobierno del Distrito Federal, debe decirse que corresponde al Titular del Poder Ejecutivo Federal, llevar a cabo las facultades de administración de las contribuciones y específicamente la de ordenar el aseguramiento de bienes dentro de cualquier procedimiento de verificación o comprobación. Estas facultades competen también al Jefe del Departamento del Distrito Federal, en tanto que aquél gobierna en el Distrito Federal, por conducto de éste.

Sin embargo, son tantas y variadas las facultades que éste y aquél pueden realizar conforme a las disposiciones aplicables, que resulta prácticamente imposible que puedan ejercerlas personalmente.

Es por lo anterior que las propias disposiciones legales establecen una distribución de competencias entre los diversos órganos del Estado, sin que ello implique que el Titular de las mismas pierda tales atribuciones.

Así, por lo que se refiere a la Administración de las contribuciones del Distrito Federal, corresponde llevarla a cabo al Secretario General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal.

A esta Secretaría, se encuentra adscrita la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, misma a la que corresponden entre otras facultades, las consistentes en comprobar el exacto cumplimiento de las obligaciones que son a cargo de los contribuyentes (artículo 8º, fracción VI del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal), lo que significa que esta autoridad está facultada para ordenar la práctica de embargos precautorios para asegurar el interés fiscal, dentro de las visitas domiciliarias que igualmente ordena.

Una de las dependencias de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, es la Subtesorería de Fiscalización, a la que conforme con lo dispuesto en el artículo 35 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, corresponde llevar a cabo la verificación y comprobación del cum

plimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

En tal virtud, corresponde también a dicha Dependencia, dentro de las visitas domiciliarias que practique, ordenar se lleve a cabo el aseguramiento del interés fiscal a través de la práctica de embargos precautorios, los cuales son efectuados por la persona o personas designadas para llevar a cabo visitas domiciliarias.

La Subtesorería de Fiscalización cuenta para el ejercicio de sus atribuciones con tres Direcciones (ver anexo 3) que son las de Programación y Control de Auditorías, la de Auditorías Directas y la de Revisiones Fiscales.

La primera de esas Direcciones, esto es, la de Programación y Control de Auditorías, se encarga como su denominación lo indica, de establecer cuales son los contribuyentes y en que número habrán de ser objeto de la práctica de visitas domiciliarias.

La Dirección de Auditorías directas, se encarga de la práctica de visitas domiciliarias, a través de sus subdirecciones de auditoría integral las cuales son dos, la Norte Sur y la Oriente Centro. Existe igualmente una subdirección

de Auditorías Especiales y Liquidación.

A cada una de tales subdirecciones se encuentran adscritas diversas unidades departamentales, de las cuales dependen los visitantes que concurren físicamente a la práctica de visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales por parte de las personas físicas y morales - obligadas al pago de contribuciones vigentes en el Distrito Federal.

Dentro de esas visitas puede ordenarse la práctica - de embargos precautorios, en aquellos casos en los que exista peligro de que el visitado, se oculte o enajene sus bienes, debiendo en esos casos emitirse un acto de autoridad debidamente motivado, tal y como ya ha quedado precisado al ser necesario que se justifique la causa por la que se estima la existencia de las situaciones que han quedado señaladas.

CONCLUSIONES

1. Para la obtención de sus ingresos del Estado actúa con potestad tributaria o poder tributario, estableciendo las contribuciones cuyo pago es obligatorio para las personas sometidas a su competencia, lo que significa que por un lado tenemos soberanía y por el otro sujeción, es decir, la existencia de un ente (el fisco) que se coloca en un plano superior y -- frente a él, un gran número de personas (contribuyentes), ubicados en un plano inferior.

Es decir, por una parte nos encontramos ante el Estado como ente soberano captando los recursos necesarios para su sostenimiento y fortalecimiento, y por otra los elementos componentes del estado denominados contribuyentes obligados a contribuir al gasto público.

2. La finalidad de los ingresos obtenidos, es el cumplimiento de las atribuciones del Estado, principalmente la satisfacción de las necesidades colectivas.

3. Toda carga impositiva debe establecerse a través de una ley, pues conforme a la fracción IV del artículo 31 -- constitucional, se prevé la obligación general de los mexicanos de contribuir al gasto público, de la manera proporcional

y equitativa que dispongan las leyes. El numeral 73 fracción VII del mismo ordenamiento, dispone que basten a cubrir el -- presupuesto.

4. La ley que establezca contribuciones debe definir cuales son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es los hechos imponibles, sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la obligación; por lo que todos estos elementos no pueden quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa.

5. En nuestro medio, la regla general imperante es - que los contribuyentes deben hacer del conocimiento al fisco, - el nacimiento de sus obligaciones tributarias y cuantificarlas en cantidad líquida (artículo 6° del Código Fiscal de la Federación), sin embargo, las autoridades fiscales tienen la facultad de revisar y comprobar que los contribuyentes han dado cabal cumplimiento a las obligaciones que tienen para con el Erario, contando para tales efectos con diversos instrumentos, - dentro de los cuales destacan las visitas domiciliarias (artículo 42 fracción III del Código Fiscal de la Federación).

6. La finalidad de la visita domiciliaria es esencialmente el contar con elementos como lo es la revisión de los - libros de contabilidad así como otros documentos con el objeto

de verificar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

7. La visita domiciliaria queda sujeta a ciertas formalidades legales que garanticen la esfera jurídica del gobernado ya que todo acto de autoridad debe supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, para que no se cause agravio o se vulneren las garantías de los contribuyentes.

8. Dentro de la visita domiciliaria existen diversos medios para lograr el resguardo del interés fiscal tales como el aseguramiento de la contabilidad así como de los bienes o mercancías. Procede el aseguramiento de la contabilidad cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la visita, y en cuanto al aseguramiento de bienes y mercancías este procede cuando los visitantes al presentarse al lugar en donde debe de practicarse la diligencia descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizadas por ellas, sin que se hubiera dado cumplimiento con tal obligación.

Ante estas situaciones deberán cumplirse ciertas for

malidades consistentes en: levantar actas parciales, colocar sellos o marcas indistintamente en los documentos que integran la contabilidad o de los bienes, muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, formular inventarios de los mismos y dejar en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia.

9. Otra de las formas de asegurar el interés fiscal es la consistente en el secuestro de los libros de contabilidad cuando el visitado se coloque dentro de los supuestos contemplados en las nueve fracciones del artículo 45 del Código Tributario Federal, que sólo implica una retención provisional hasta en tanto sean examinados en las oficinas de las autoridades fiscales para determinar en cuanto al cumplimiento de las obligaciones fiscales, y que además deberán reunir ciertas formalidades tales como el levantamiento del acta parcial así como la relación de los sistemas, libros, registros y los demás documentos que integran la contabilidad.

10. Las autoridades fiscales en uso de sus facultades de verificación y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, pueden llevar a cabo el embargo preventivo.

Tal medida procede cuando a juicio de la autoridad -

hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones que es a su cargo.

11. El embargo precautorio se sujeta a formalidades consistentes en que la autoridad debe fundar y motivar debidamente sus actos, ya que de no ser así serán violatorios del artículo 16 Constitucional.

Dicho embargo quedará firme si dentro del plazo de un año la autoridad emite resolución en la que determine créditos fiscales, en este caso, si el obligado paga no cubrirá los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo.

Cuando el embargo precautorio ha quedado firme y no son cubiertos o garantizados los créditos fiscales dentro de los plazos legales, serán exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

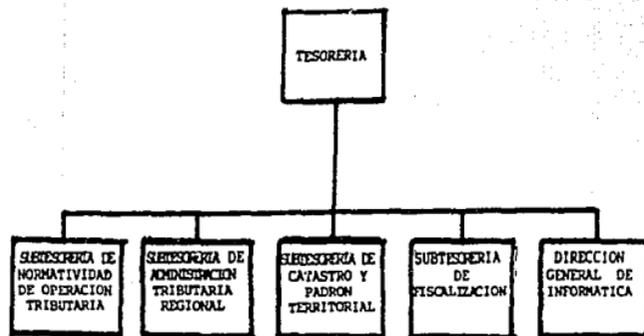
12. En el ámbito fiscal del Distrito Federal, la Administración de las contribuciones la ejerce la Secretaría General de Planeación y Evaluación.

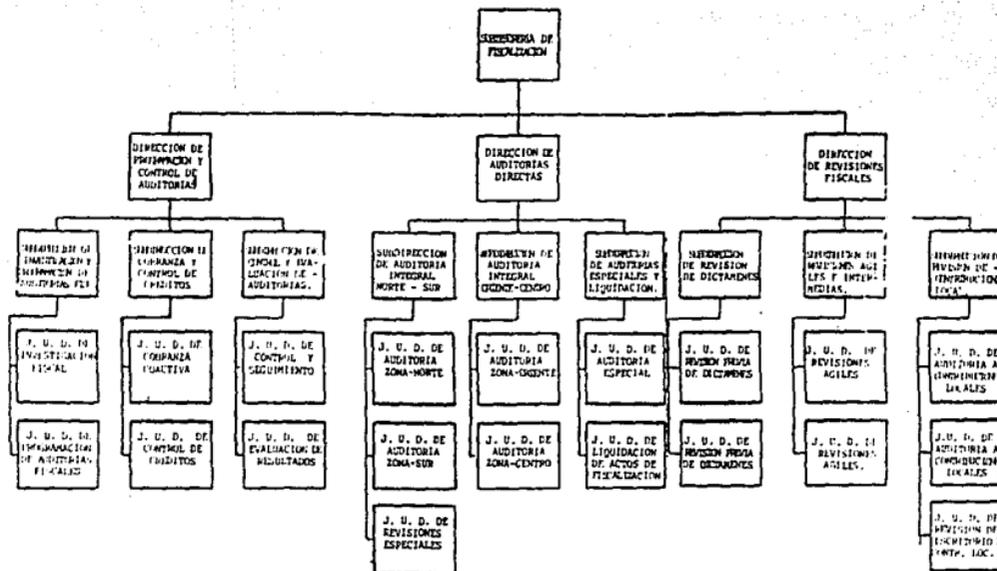
A dicha Secretaría se encuentra adscrita la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, a la que conforme a

la fracción VI del artículo 8° del Reglamento Interior del propio Departamento, corresponde entre otras facultades la de comprobar el exacto cumplimiento de las obligaciones fiscales que son a cargo de los contribuyentes, a través de la práctica de embargos precautorios que ordene para asegurar el interés fiscal dentro de la visita domiciliaria que se practique.

13. Una de las dependencias de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, es la Subtesorería de Fiscalización a la que corresponde llevar a cabo la verificación y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales que son a cargo de los contribuyentes, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

De tal manera, corresponde también a la mencionada dependencia, ordenar la práctica de las visitas domiciliarias así como el aseguramiento del interés fiscal a través de la práctica de embargo precautorio, los cuales son efectuados por la persona o personas designadas a llevar a cabo visitas domiciliarias.





BIBLIOGRAFIA

1. ALFARO RODRIGUEZ ROBERTO.- La Inspección Fiscal, Tesis -- UNAM. Seminario de Derecho Fiscal, México 1965.
2. BURGOA IGNACIO.- Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A. Décimo Novena Edición, México 1985.
3. CODIFICACION DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Publicación Oficial 1943, Tomo I, México, D. F.
4. DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO.- Derecho Financiero Mexicano Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
5. FLORES ZAVALA ERNESTO.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Vigésimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
6. FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Vigésima-Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1981.
7. GUIDO ZANOBINI.- Curso de Derecho Administrativo.- Editorial de Palma, Buenos Aires, 1971.
8. HERRERA ILASSO MANUEL.- Estudios Constitucionales, Editorial Polis, México 1940.
9. LOBATO RODRIGUEZ RAUL.- Derecho Fiscal.- Colección Textos Jurídicos Universitarios, Segunda Edición, México 1986.
10. MARTINEZ VERA ROGELIO.- La Fiscalización de Impuestos Federales, Monterrey Nuevo León, 1981.
11. SAINZ DE BUJANDA FERNANDO.- Hacienda y Derecho, Estudios de Administración, Instituto de Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1955.
12. MARGAIN MANAUTOU EMILIO.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Universitaria Potosina, México 1973.
13. MEMORIA DE ACTIVIDADES de la Secretaría General de Planeación y Evaluación 1989 y 1990.
14. REVISTA DE DIFUSION FISCAL de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Enero de 1975.

15. SANCHEZ CUEVAS NARCISO.- Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Año VI No. 22, Noviembre 84 - Enero 85.
16. SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo.- Décima Edición, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A., México 1981.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. DE PINA RAFAEL.- Diccionario de Derecho, Décimo-Primera Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1983.
2. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XX, MULTI-OPCI, Bibliografía Omeba Editores.- Libreros, Lavalle 1328, Buenos Aires Argentina 1964.
3. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo VI, DEFE-DERE, DRIS KILL, S. A. Buenos Aires, 1979.
4. PALLARES EDUARDO.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Editorial Porrúa, S. A., Undécima Edición, México 1978.

LEGISLACION

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Código Fiscal de la Federación.
- III. Código Civil para el Distrito Federal.
- IV. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- V. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
- VI. Reglamentos Sobre Policía y Tránsito.
- VII. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.
- VIII. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.