

24/106



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



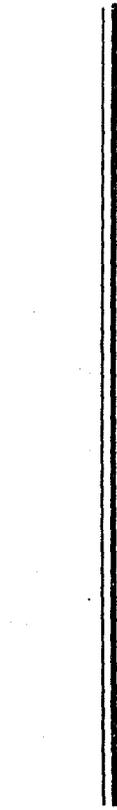
CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALBERTO HERNANDEZ AGUILAR



FEBRERO, 1986



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.

P R O L O G O

Desde el siglo pasado ha existido gran polémica acerca de una figura jurídica que se encuentra contenida dentro del marco del Derecho Fiscal, es decir, La Facultad económica Coactiva como años atrás se le llamaba o Procedimiento Administrativo de Ejecución como ahora se le denomina y que es un medio por el cual el Estado se cobra los tributos que no le son pagados en forma voluntaria, afectando el patrimonio de los deudores.

La polémica de que hablamos se hacía consistir en que el Estado al practicar este procedimiento de cobro en contra de los deudores morosos violaba las garantías que la Constitución Política otorga a los gobernados en sus artículos 14, 16, 17 y 22 y por esta causa y otras muchas más se le tachaba de inconstitucional, todavía en la actualidad hay quienes discuten sobre el procedimiento dando lugar a diversos juicios de amparo a pesar de que a través de estos años se ha pretendido por algunas disposiciones legales dar al problema planteado una clara solución.

Esta situación aún en nuestros días representa una controversia para los sujetos de la relación tributaria (Estado y gobernados), que surge como consecuencia de una de las numerosas actividades que el Estado desempeña en mate-

ria financiera, traducida por una parte en la prestación de servicios públicos encaminados a satisfacer las necesidades que la ciudadanía requiere para su seguridad y bienestar social, y por la otra, la captación de un tributo.

Lo anterior es de importancia porque constituye el Procedimiento Administrativo de Ejecución un valioso instrumento-- para la recaudación que el Estado efectúa de los tributos.

Con motivo de lo anterior surge la inquietud de elaborar un análisis que permita determinar si el Procedimiento Administrativo de Ejecución viola o no las garantías consagradas en los artículos 14, 16, 17 y 22 de nuestra Carta Magna.

I N D I C E

DEDICATORIAS	I
AGRADECIMIENTO	III
PROLOGO	IV

CAPITULO PRIMERO Pág.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

1). Concepto	1
2). Ubicación	8
1. El Derecho y su Clasificación	11
2. El Derecho Fiscal	18
3. La Obligación Tributaria	27
3). Antecedentes Históricos	36
1. La Colonia	36
2. México Independiente	39
INDICE DE CITAS	44a

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

1). Generalidades	45
2). Actos Administrativos y formalidades	

que lo Constituyen	48
1. El Requerimiento de Pago	50
2. El Embargo	61
A) Concepto	62
B) Casos en que procede	63
C) Desarrollo de la Diligencia	65
3. El Remate de Bienes	76
A) El Avalúo y la Convocatoria	77
B) Las Posturas	80
C) La Venta de los Bienes	82
4. La Intervención	88
INDICE DE CITAS	91a

CAPITULO TERCERO

ARGUMENTOS QUE SE ESCRIMEN RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

1). Desglose y Comentarios a los artículos 14, 16, 17 y 22 de nuestra Constitución Política	92
1. El Artículo 14	93
2. El Artículo 16	95
3. El Artículo 17	98
4. El Artículo 22	100
INDICE DE CITAS	101a

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION A LA
LUZ DE LA CONSTITUCION

1). Desglose y Comentarios a los artículos	102
14, 16, 17 y 22	
1. El Artículo 14	102
2. El Artículo 16	107
3. El Artículo 17	109
4. El Artículo 22	111
INDICE DE CITAS	112a
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFIA GENERAL	118

CAPITULO PRIMERO.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

1) Concepto.

La actuación del Estado en que vivimos se encuentra sometida a los principios de orden jurídico vigente y este orden se integra por la Constitución Política, leyes, reglamentos, tratados y demás disposiciones de observancia general. La organización política del Estado se propone brindar a la ciudadanía un bienestar social y una política de justicia social, que garantice los derechos humanos, mantenga el principio de supremacía de la ley, una justa distribución de la riqueza nacional y la responsabilidad de mantener una organización política (1), para lo cual esta compuesto por una serie de órganos con funciones específicas.

El principio de la división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático como lo es el nuestro y que en su actuación quedan obligados a realizar estrictamente las funciones que a cada uno le corresponde, principio que ha quedado plasmado en el artículo 49 de nuestra Constitución Política al establecer: " El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo Y Judicial. " Ahora bien y en particular el Poder Ejecutivo Federal, por ser tema del presente trabajo, y que posee dos órganos fundamentales: el gobierno y la Administración Pública (2), del primero, y en un sentido am-

plio cabe destacar que es el " 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 " (3); respecto del segundo, " conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos " (4).

De la idea del término Administración se deriva una doble estimativa en sentido objetivo y subjetivo:

Objetivamente.- Es una acción, una realización de actividades para un fin determinado.

Subjetivamente.- Implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que está atribuida la función de administrar.

De la acción Administrativa, Administración, existe una raíz etimológica que expresa que "administrar es prestar servicios y deriva de la palabra latina administratio y administrar de ad y ministrare que por consiguiente tiene el---

significado de actividad, de acci

" La ley administrativa consta de procedimiento y sancionadoras, na la actividad administrativa a lización de sus fines aunque no c seada, ya que a pesar de tener un ministrativa en comparación con l ten leyes que no poseen un proced de ello es la falta de una ley fe dimiento administrativo, ya que l que las leyes administrativas est finalidad respetar los intereses bernados, el acto emitido por la no debe quedar sujeto a la arbitr (6), sino a las normas que un pro que de lo contrario se violarian tías que la Constitución Política

" El acto administrativo emitido re para su formación de una serie porcionan al autor de dicho acto, administrativa, la información nec tituya una garantía en el sentido se dicte no sea arbitraria, sino c gales que regulan un procedimiento

rvir" (5).

partes: sustantivas, a manera se orde- facilitar la rea or precisión de-- legislación ad--- años, aún exis-- legal y un ejemplo e regule el proce- de procedimiento eben tener como - articulares o go-- administrativa-- el poder público" o establece ya -- miento las garan-- los gobernados.

autoridad requie- lidades que pro-- caso la autoridad ara que éste cons a resolución que- o a las normas le dent, antes de-

que la autoridad emita el acto administrativo se deben de-- cumplir ciertas formalidades que son fijadas por la ley y-- que se encuentran estructuradas en los preceptos que esta-- blece la Constitución; a estas formalidades y trámites que-- anteceden al acto administrativo se les denomina procedi--- miento administrativo y sólo el procedimiento que estable-- cen las leyes es el que condiciona normativamente el acto-- administrativo.

De igual forma es fundamental mencionar que las "formalida-- des que constituyen el procedimiento administrativo no de-- ben confundirse con las de un proceso contencioso adminis-- trativo, las primeras se refieren al acto y las segundas a-- su control" (8), asimismo "no se puede equiparar con el proce-- dimiento judicial ya que este último supone la existencia-- de un conflicto de derechos y que es precisamente lo que re-- suelve la sentencia y que indica además, que las partes en-- conflicto sean las que muevan el procedimiento judicial, en-- tanto que en el procedimiento administrativo el conflicto-- no aparece sino hasta que se dicta la resolución, osea pos-- teriormente de que se ha seguido todo el procedimiento ad-- ministrativo" (9).

Visto lo anterior, el procedimiento administrativo es--- una serie de actos tramitados de acuerdo a un determinado-- orden y forma y que se encuentran en relación con la unidad del efecto jurídico final que es la declaración administra--

tiva. Es la vía que conduce al acto administrativo " (10) o o como lo señala el maestro Miguel Acosta Romero en su Teoría general del Derecho Administrativo, el procedimiento Administrativo es todo conjunto de actos señalados en la ley para la producción del acto administrativo (procedimiento previo) así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sean internas o externas , y de la misma manera expone: " La exposición de motivos de la Ley de Procedimientos Administrativo Española, del 17 de julio de 1958 define al Procedimiento Administrativo como el cause formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin, coinciden los actores en que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos que realiza la administración, bien para producir otro acto administrativo o bien para lograr su ejecución " (11).

Por otra parte, y en lo que respecta a la ejecución de un acto administrativo que ha sido emitido mediante un procedimiento administrativo, es conveniente analizar primeramente su significado y de lo que se desprende : " ejecución, acción y efecto de ejecutar, embargo y renta de los bienes de un deudor, ejecutar, palabra que proviene del latín ----- excectum (forma verbal del latín que hace las veces de sustantivo y denota el término de la acción) y exsequi, seguir, poner por obra una cosa, forma de obligar a una persona a que pague lo que debe " (12), " proceder a la ejecución en

los bienes del deudor (13).

La ejecución se traduce en la declaración de voluntad emitida por la autoridad administrativa hacia los gobernados, y no queda sujeta a la realización de un acto administrativo, sino a la formalidad de un procedimiento administrativo; al respecto Rafael Bielsa añade lo siguiente : " El mero acto de ejecución no es acto administrativo pues para que lo sea es necesario que introduzca un elemento nuevo de derecho, es decir una nueva manifestación de voluntad jurídica. Ejecutar simplemente es acción material, pero decimos ejecutar la decisión porque una ley o reglamento implica generalmente una nueva decisión de contenido jurídico; en el sentido constitucional la facultad de ejecutar las leyes importa en cada caso la de dictar un acto que es manifestación de voluntad jurídica, de acuerdo con la ley, porque la norma jurídica se especifica en tanto y en cuanto lo requiere su aplicación--- así el Poder Administrador hace recaudar las rentas de la nación.

El acto de ejecución puede referirse no solo a decisiones administrativas sino también a las de otros poderes " (14).

Visto lo anterior y habiendo asentado en líneas pasadas-- lo que el término Procedimiento Administrativo encierra, así como el de ejecución, ya que ambos en la práctica se encuentran íntimamente ligados entre sí, a continuación veremos algunos conceptos referentes al procedimiento administrativo--

de ejecución con la finalidad de que el concepto quede comprendido.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución es el conjunto de formalidades que tiene que llevar a cabo la autoridad administrativa fiscal, a efecto de recaudar todos aquellos tributos que no han sido cubiertos dentro del término especificado por las leyes.

José Luis Pérez de Ayala y Eusebio González en su obra de Derecho Tributario mencionan que " el apremio directo sobre el patrimonio-dice Garrido Falla es el procedimiento de que dispone la administración para el cobro de los créditos consistentes en cantidades líquidas a su favor " (15).

Otro concepto que al caso podemos exponer es el siguiente :

El Procedimiento Administrativo de Ejecución es el medio coactivo legal de que se haya investido el Estado y mediante el cual se hace efectivos créditos a cargo--

de los sujetos pasivos de la relación tributaria, mediante la afectación patrimonial de los mismos.

Finalmente el maestro Adolfo Carretero Pérez señala que " el estatuto de recaudación lo define como la realización coactiva de los créditos tributarios mediante la aprehensión de los bienes del deudor, cuando no se produce el pago en el plazo fijado por la ley " (16).

2) Ubicación.

Antes de adentrarnos en el presente punto y con el objeto de que el lector en un momento determinado no se encuentre en un laberinto de ideas, cabe hacer hincapie, en que para ubicar al Procedimiento Administrativo de Ejecución tanto en la vida práctica como en nuestra legislación, será necesario dar una explicación del universo ante el que nos encontramos y para lo cual procederemos de lo general a lo particular, y de esta forma lograr nuestro cometido.

A través de la historia el hombre se ha demostrado como un ser de naturaleza social, y para lograr una vida en armonía requiere de ciertas normas que son las directrices y ca

minos que ha de seguir para el mejor desarrollo de la sociedad en que vive, y sin estas volvería a un estado presocial de lucha ya que no tendría patrones para ordenar su convivencia; ahora bien, a estas normas que son impuestas por el Estado se les denomina normas jurídicas y son aquellas disposiciones que el Poder Público por medio de sus órganos legislativos señala como obligatorias a la obediencia general. Este conjunto de normas es lo que constituye el Derecho.

" El Derecho constituye un ordenamiento jurídico que tiene su base sociológica en una organización determinada y a la que se le dá el nombre de Estado, debido a esto, el Estado es considerado como la fuente formal de validez de todo el Derecho ya que sus órganos son quienes lo crean a través de la función legislativa " (17).

El Estado es la organización jurídica de una sociedad que se encuentra sometida a un poder de dominación que es ejercido en determinado territorio y se encuentra compuesto por tres elementos que a continuación definiremos :

El territorio.- Es aquella porción de espacio en la que el Estado ejercita su poder.

Esta porción de espacio es de naturaleza jurídica y sólo se puede ejercitar de acuerdo con las normas creadas y reconocidas por el propio Estado. " La significación del territorio se manifiesta según Jellinek, en dos formas distintas, una negativa, positiva la otra. La significación negativa--consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado; la--positiva, en que todas las personas que viven en el mismo--ámbito se encuentran sujetas al poder estatal"(18).

La población.- Es el conjunto de seres humanos que viven en el territorio de un Estado.

Desde el punto de vista jurídico, la población desempeña un doble papel, puede ser considerada como un objeto y sujeto de la actividad que el estado desempeña, al respecto Juan--Jacobó Rousseau en su discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres nos muestra el antecedente de lo que acabamos de exponer al diferenciar entre súbdito y ciudadano; en cuanto al primero, los hombres que forman la población se encuentran sometidos a la autoridad que ejerce--el Estado y por lo tanto forman el objeto del ejercicio del poder; en referencia al segundo, los ciudadanos contribuyen en la formación de la voluntad general y son por consecuencia sujetos de la actividad del Estado (19).

El poder.- " Es el imperio y dominio que se tiene--
para ordenar y mandar y que en la esfe--
ra política se manifiesta como Poder--
Ejecutivo, Legislativo y Judicial " (20).

La sociedad organizada requiere de una voluntad que la--
dirija, esta voluntad es lo que integra el poder del grupo--
y este poder es algunas veces de tipo coactivo y en otras--
no, el poder no coactivo tiene la facultad de dictar deter--
minados ordenamientos a los miembros del grupo pero no pue--
de garantizar su cumplimiento.

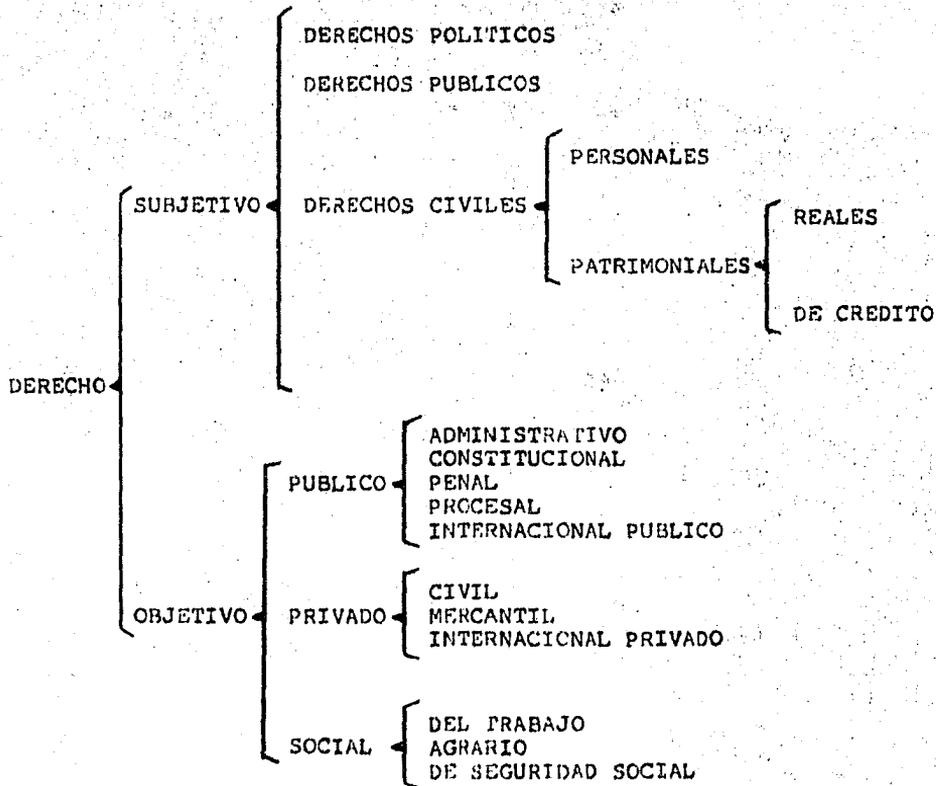
" Cuando la organización no tiene poder coactivo los indivi--
duos que la forman tienen la libertad para abandonarla en--
cualquier momento y un ejemplo de esto lo es la iglesia ca--
tólica, que no puede por si misma obligar a sus fieles a---
que permanezcan dentro de ella, a diferencia del poder de--
grupo de tipo coactivo representado en este caso por el Es--
tado, sus mandatos poseen una pretensión de validez absolu--
ta que incluso pueden ser impuestos en forma violenta aún--
contra la voluntad del obligado " (21).

1. El Derecho y su clasificación.

Habida cuenta de lo que el Derecho representa para la---
organización del Estado y la sociedad, procederemos a defi--
nirlo : la palabra proviene del vocablo latino directum,---

que significa no apartarse del buen camino, seguir lo señalado por la ley. En general se entiende por Derecho el conjunto de normas jurídicas creadas por el Estado para regular la conducta externa de los hombres en sociedad y en caso de incumplimiento, se encuentra provisto de una sanción, además de regular la conducta humana, establece los órganos del Estado y los servicios públicos, o como lo señala Rafael de Pina Vara, "es todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres" (22).

Hemos comentado que las normas jurídicas tienen la finalidad de regir la conducta de los individuos en sociedad, pero en virtud de que los hechos que constituyen esta conducta pueden ser de diversa naturaleza, las normas de derecho varían según los hechos que rigen y lo que hace necesaria una clasificación del derecho que haga comprensible su concimiento, y para lo cual expondremos la que se indica en la siguiente página :



El Derecho Subjetivo o dicho de otra forma, los derechos subjetivos son facultades que el individuo tiene con relación a los miembros del grupo al que pertenece y al estado de que forma parte; habíamos comentado que el hombre es un ser de naturaleza social y esto lo lleva a establecer con los demás hombres, entre otras, relaciones de carácter jurídico, por ejemplo, un hombre tiene la facultad (derecho-subjetivo) de exigir a los demás individuos del grupo social el respeto para su vida realizando para ello los actos lícitos que sean necesarios para lograr dicha finalidad, otro ejemplo, lo podemos encontrar en la familia, el padre tiene la facultad de educar a sus hijos así como de administrar sus bienes mientras estos no cumplan la mayoría de edad, la madre tiene la facultad de exigir (derecho subjetivo) pensión alimenticia, la fidelidad conyugal, el debido respeto, etc.

De lo anterior podemos definir el derecho subjetivo como el conjunto de facultades que la ley les reconoce a los individuos, para realizar actos en satisfacción de sus intereses.

El Derecho Objetivo por su parte, es el conjunto de leyes que rigen las relaciones de los individuos entre sí. El derecho objetivo no es otra cosa que la norma jurídica, las leyes. Este concepto es correlativo con el primero, ya que mientras en el primero el derecho se presenta como una facultad, y en el segundo como una disposición establecida---

por el estado.

El Derecho Subjetivo se divide a su vez en Derechos Subjetivos Públicos, Políticos y Civiles, los que se dividen en Personales y Patrimoniales, estos últimos en reales y de Crédito.

Los derechos subjetivos públicos son los que posee el hombre por el solo hecho de serlo, ejemplo : La libertad, el derecho a la vida, etc.

Los derechos subjetivos políticos son aquellos que poseen los individuos cuando actúan como ciudadanos de un estado, ejemplo : El derecho a votar y a ser electo.

Los derechos subjetivos civiles son los que tienen los individuos en sus relaciones de carácter privado, ejemplo : El derecho que tiene la esposa de exigir alimentos a su esposo.

Los derechos subjetivos civiles se dividen en personales y patrimoniales, los primeros son los que están íntimamente ligados a la persona misma, son inherentes al sujeto, lo que significa que este no puede desprenderse de ellos, ejemplo : El derecho al nombre, a la propia imagen, al honor, personal, etc.

Los derechos patrimoniales son de carácter económico o sea estimables en dinero y se dividen en reales y de crédito, los primeros son los que tienen una o varias personas sobre un bien, son los que conceden a su titular un poder directo sobre la cosa material.

Los segundos son aquellos que facultan a una persona para exigir de otra el cumplimiento de una obligación.

Habiendo analizado la clasificación del Derecho Subjetivo, continuaremos con la del Derecho Objetivo, siendo esta la mas importante porque se encuentra constituido por el conjunto de normas jurídicas que en si regulan la conducta externa de los hombres en sociedad.

El Derecho Objetivo se divide en Público, Privado y Social, el primero rige la organización del Estado, la constitución de la forma de gobierno, las relaciones del Estado con los particulares y de estos con aquel, a su vez se divide en Derecho Administrativo, Constitucional, Procesal, Penal y Derecho Internacional Público.

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho que regula la organización, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la administración Pública o Poder Ejecutivo; sus relaciones con otros organos del Estado, con otros entes públicos y particulares.

El Derecho Constitucional es el conjunto de disposicio--

nes que regulan la organización del Estado, la constitución del gobierno, las relaciones de los poderes entre si así como la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

El Derecho Penal es el conjunto de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad.

El Derecho Procesal es el conjunto de reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho a casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que los organos jurisdiccio-nales declaren la existencia de determinada obligación y en caso necesario ordenen que se haga efectiva.

El Derecho Internacional Público es el conjunto de re---glas jurídicas que fijan los derechos y deberes de los Estados entre si.

El Derecho Privado se encuentra compuesto por aquellas--normas jurídicas que regulan las relaciones de los indivi--duos en su carácter particular y se divide en derecho civil mercantil e internacional privado.

El Derecho Civil establece las relaciones privadas de---las personas entre si, es decir, las relaciones de familia y la protección de los intereses particulares de cada indi-viduo.

El Derecho Mercantil es el conjunto de normas de derecho privado que tienden a regular las relaciones jurídicas cali

ficadas por el legislador como mercantiles así como las actividades de los que ejercen el comercio.

El Derecho Internacional Privado es el conjunto de principios que regulan los conflictos de normas que pertenecientes a diferentes Estados pueden ser aplicados a un caso concreto y se decida cual de ellas debe resolver.

Finalmente el Derecho Social se clasifica en Derecho del Trabajo que es un conjunto de disposiciones destinadas a regular las relaciones entre obreros y patrones, y reglamenta las formas de prestación de servicio y las autoridades que deben intervenir en ellas; en Derecho Agrario que es la rama que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura y al campo en general; En Derechos de Seguridad Social que son aquellos que se encuentran contenidos en las garantías que la propia Constitución Política otorga a los gobernados.

2. El Derecho Fiscal.

Entre las numerosas actividades que el Estado desempeña se encuentra la de prestar servicios públicos a efecto de satisfacer las necesidades generales de la sociedad, tales servicios se traducen en la construcción y pavimentación de calles, avenidas, carreteras y parques, alumbrado público, servicios de limpia, seguridad pública y vigilancia, distri

bución de agua potable, servicios de transporte, panteones, etc., para lo cual el Estado requiere de ciertos medios personales, materiales y jurídicos que hacen que la actividad financiera conozca de tres aspectos fundamentales :

- a) La obtención de ingresos por institutos de derecho privado, como la explotación de su patrimonio, es decir, la renta y venta de bienes e inmuebles. Por institutos de derecho público, como los tributos, o por institutos mixtos como la contratación de empréstitos y la emisión de bonos.

- b) La gestión y el manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de los bienes patrimoniales y...

- c) La realización de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas así como la prestación de los servicios públicos de que se hizo mención anteriormente.

Esta actividad que desempeña el Estado se encuentra sometida a derecho positivo y al respecto Giannini indica que-- " la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el derecho obje-

tivo. Constituye una reconocida exigencia del Estado moderno-Estado de derecho--que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la administración y las relaciones con los particulares que esta engendra encuentren en la ley su fundamental disciplina. En esta exigencia debe informarse--especialmente la actividad financiera :

primero.- porque ella implica la administración---del dinero público, del dinero que es---sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas
y

segundo.- porque la enorme maza de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de relaciones cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas " (23).

Visto lo anterior es de comentar que los impuestos o tributos constituyen una fuente principal de los ingresos del Estado, esta riqueza es extraída de la economía privada y--corresponde a Derecho Fiscal, Derecho Tributario o Derecho Impositivo, terminos que en si son sinónimos y como se vera más adelante, la rama del derecho positivo será la que regule esta actividad.

La pregunta que surge en este momento y habiendo visto ya-- la clasificación del derecho, es la de determinar a que rama del derecho corresponde el Fiscal; quizá sea una rama--- que pertenezca al derecho administrativo debido a que el Poder Ejecutivo tiene como función la de administrar y de que para ello requiere de ciertos ingresos, luego entonces una-- de las principales fuentes de estos son los impuestos que-- a su vez son regulados por el derecho fiscal, nos llevaría-- a decir que este posiblemente sea una rama del derecho administrativo pero que al tratar de ubicarlo de una manera doctrinal surgen cuatro problemas :

Primero.- se habla y se usan como sinónimos Dere-- cho Fiscal, Derecho Tributario y Derecho Impositivo.

Segundo.- ¿ el Derecho Fiscal es una rama del derecho o forma parte de una rama del mismo? si es una rama del derecho, ¿ cuales son los principios propios que le permiten-- considerarse como una rama más del mis-- mo ?

Tercero.- si es una rama del derecho ¿ cual es su-- terminología ?

Cuarto.- ¿ Cual es la posición que al respecto---
guarda nuestro Código Fiscal de la Fede-
ración ?

El tratadista argentino Giuliani Fonrouge indica que la--
doctrina italiana se refiere al Derecho Tributario; la alema
na al Derecho Impositivo y la francesa al Derecho Fiscal.
El mismo autor en su obra de Derecho Financiero usa como si-
nónimos Derecho Fiscal y Derecho Tributario, sin embargo pa-
ra nuestra legislación y para efectos de este trabajo habla-
remos de Derecho Fiscal por lo que establece el artículo pr
imero del Código Fiscal de la Federación al indicar que ----
" las persona físicas y las morales están obligadas a contri
buir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales-
respectivas ", lo anterior nos lleva a concluir que nos refe-
riremos a un derecho fiscal y no a un derecho tributario o--
impositivo.

Veamos ahora cual es la relación que el derecho fiscal tiene
con las demás ramas tanto del Derecho Privado como del Dere-
cho Público, para así poder determinar con mayor claridad su
ubicación.

a). Con el Derecho Civil.-

De acuerdo a la teoría de la doble personalidad del esta-
do, este puede celebrar actos con los particulares no actuan-
do como poder soberano sino como particular también, algunas

de las operaciones que celebra el Estado son de naturaleza civil independientemente de que le reportan ingresos, como las derivadas de un contrato de arrendamiento mediante el cual el Estado percibe ingresos por la renta de sus inmuebles y es frecuente escuchar por parte de las autoridades hacendarias que no todos los ingresos que percibe el estado son fiscales sino administrativos, pero ¿ que los ingresos fiscales no son administrativos ? evidentemente que sí, de tal forma que la distinción entre estos sólo nos crea confusiones. Al caso existe una resolución del Pleno del Tribunal de fecha 16 de noviembre de 1937 que expresa que cualquier crédito a favor del erario del Estado tendrá el carácter de crédito fiscal sin embargo el mismo Pleno del Tribunal volvió a dejar este asunto en confusión, cuando con posterioridad declaró que era incompetente para conocer de los juicios de nulidad contra multas impuestas por violaciones a ordenamientos administrativos.

b) Del Derecho Mercantil.-

Como el Estado no lucra con las contribuciones que impone a los particulares, las normas jurídicas que rigen la creación y percepción de los tributos así como las que regulan las relaciones entre la Hacienda Pública y los contribuyentes no pueden reputarse de carácter mercantil.

c) Del Derecho Internacional Público.

Guarda las normas y principios que tratan de impedir la doble tributación a nivel internacional. Casi todos los países de Europa tienen celebrados convenios entre si en materia fiscal, para impedir que un contribuyente escape de la tributación de cualquiera de ellos de acuerdo al lugar en que resida o en el que celebre las operaciones gravadas por un impuesto (24).

d) Del Derecho Administrativo.

La relación que podemos encontrar con el derecho administrativo es la de que este tiene como función la de regular la administración pública y esta es la que determina la recaudación de los tributos, el derecho administrativo debe ejecutar en la esfera administrativa el cumplimiento del derecho fiscal.

e) Del Derecho Constitucional.

En lo que corresponde a esta rama del derecho, acoge el principio que confiere a los mexicanos el nacimiento de una obligación, así pues el artículo 31 de nuestra Carta Magna establece que son obligaciones de los mexicanos, y la fracción cuarta indica que 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.

De lo anterior se desprende la obligación de colaborar para la conservación del orden y la tranquilidad, así como de contribuir a los gastos públicos con la finalidad de cooperar al sostenimiento y desarrollo de las instituciones del estado, de los servicios y obras encaminadas al desenvolvimiento material y espiritual de todos los habitantes.

f) Del Derecho Penal.

El derecho penal define los hechos ilícitos en materia tributaria ya sea por delitos o por infracciones, así como también determina las sanciones correspondientes.

g) Del Derecho Procesal.

Resuelve mediante un proceso los conflictos que surgen entre el fisco y los contribuyentes.

Habiendo analizado la relación que el derecho fiscal guarda con las demás ramas del derecho, es de comentar que con la mayoría de ellas si la hay pero que independientemente de esto es un derecho autónomo que posee ciertos particularismos que lo forman como una rama más del derecho y que son los siguientes : la naturaleza de la obligación tributaria, el procedimiento administrativo de ejecución, la exención y las sanciones que prevee; con estos particularismos se puede hablar ya de un Derecho Fiscal autónomo al que podemos definir de la siguiente manera :

" El Derecho Fiscal es el conjunto de disposiciones legales y de principios de derecho público que regulan la actividad jurídica del fisco " (26).

Así también tenemos la siguiente definición de Derecho Tributario :

" Es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos contentiosos u oficiosos que puedan surgir y a las sanciones establecidas por su violación " (27).

La definición del maestro Rafael de Pina también es muy clara al señalar que " el derecho fiscal es el conjunto de las disposiciones legales referentes a los gravámenes o impuestos establecidos por el Estado, entidades federativas o municipios, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para la obtención de los servicios públicos " (28).

Para terminar con el cuarto problema acerca de la posición en la que se encuentra nuestra legislación fiscal frente a la autonomía del Derecho Fiscal, es de comentar que el

Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de marzo de 1967, en su artículo 11 establecía que el derecho común podría aplicarse en forma supletoria, conforme a las disposiciones fiscales en vigor, cuando únicamente esté previsto o cuando no exista norma expresa, siempre que esta aplicación supletoria no sea contraria al derecho fiscal, es decir, nuestra legislación fiscal reclamaba de las ramas del derecho su autonomía al señalar que sólo el derecho común podía aplicarse supletoriamente cuando nuestra legislación fiscal lo autorizaba.

Sin embargo, cuando se expidió el Código Fiscal vigente, el legislador eliminó la reclamación que hacía nuestro derecho fiscal por considerarla de inadecuada, pensando que únicamente se efectúa una aplicación supletoria cuando no existe disposición alguna que regule el problema de que se trate.

El Derecho Fiscal debemos entenderlo como una rama más compleja del Derecho en virtud de que la solución de sus problemas en algunas ocasiones la encontramos tanto en el derecho constitucional como en el penal, en el civil o el procesal, es decir, esta materia requiere de estudios constantes y del criterio de juristas para determinar si es al derecho fiscal o al común, aplicado supletoriamente al que le compete la solución de un problema (29).

3. La Obligación Tributaria.

En principio, al hablar de la obligación tributaria de-- terminaremos quienes son los sujetos que en ella intervie-- nen, osea el sujeto pasivo y el sujeto activo.

El sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, nacional o extranjera que de acuerdo con lo esta-- blecido por las leyes esta obligada al pago de un impuesto-- por realizar determinadas actividades gravadas en la ley,-- el sujeto pasivo será siempre el deudor y al que también de-- nominaremos como contribuyente.

Respecto al sujeto activo y de acuerdo con nuestra Constitu-- ción, esta calidad recae sobre la Federación, los Estados y los Municipios, con la diferencia de que sólo los dos prime-- ros tendrán potestad jurídica propia, ya que los Municipios administrarán libremente su Hacienda tal y como lo establece la fracción segunda del artículo 115 de nuestra ley su-- prema, al establecer que " los Municipios administrarán li-- bremente su Hacienda, la cual se formará de las contribucio-- nes que señalen las legislaturas de los Estados y que, en-- todo caso, serán las suficientes para atender a las necesi-- dades municipales. "

Fuera de la Federación, los Estados y los Municipios, nin-- gún organismo o corporación podrá ser acreedor de créditos-- fiscales (30).

De lo anterior concluiremos en que el sujeto activo será la Hacienda Pública, la que se encuentra representada en nues-- tro sistema por una de las dependencias creadas por el Po--

der Ejecutivo y que entre otras funciones de acuerdo a lo--
estipulado por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Admi-
nistración Pública Federal, tiene la de cobrar impuestos,--
productos y aprovechamientos federales, en los términos se-
ñalados por las leyes fiscales así como la de cobrar los de-
rechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distri-
to Federal en los términos de la Ley de Ingresos del Depar-
tamento del Distrito Federal y leyes fiscales respectivas;-
tal es el caso de que nos referimos a la Secretaría de Ha-
cienda y Crédito Público.

Algunos tratadistas comunmente suelen confundir la rela-
ción tributaria con la obligación tributaria, asignando en-
algunos casos un mismo concepto y en otros definiéndola co-
mo la prestación en dinero o especie que debe el sujeto pa-
sivo al activo, sin embargo lo anterior es erróneo en vir-
tud de que en la relación tributaria ambas partes se impo-
nen obligaciones, es decir, y a manera de ejemplo, el Esta-
do se obliga a la prestación de servicios públicos y el con-
tribuyente o sujeto pasivo al pago de impuestos, a diferen-
cia de la obligación tributaria, en la que el obligado a pa-
gar ciertos tributos será el sujeto pasivo y no el activo,--
por lo que definiremos en el primer caso como el conjunto--
de obligaciones que se deben los sujetos activo y pasivo, y
para el segundo como la cantidad que debe el pasivo al acti-
vo por realizar determinadas conductas gravadas en las le--

yes fiscales (31).

La obligación tributaria nace en el momento en que el sujeto pasivo realiza las conductas previstas en las leyes fiscales, o dicho de otra forma, en el momento exacto en que se considera completado, perfeccionado o consumado el hecho que genera el pago de un tributo (32); podemos decir que lo anterior tiene su base constitucional en la fracción cuarta del artículo 31 de nuestra Constitución al indicar que es obligación de los mexicanos " contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes "; o como lo establece el Código Fiscal de la Federación vigente a partir del primero de enero de 1985,-- que es una de las principales leyes que regula jurídicamente las relaciones fiscales entre el Estado y los contribuyentes y que en su artículo primero estipula :

" Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. "

Así también agregaremos lo que en su artículo segundo establece :

" Las contribuciones se clasifican en impuestos,-- aportaciones de seguridad social y derechos,---

los que se definen de la siguiente manera :

fracción I Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y las morales-- que se encuentren en la situación ju rídica o de hecho prevista por la-- misma y que sean distintas de las se ñaladas en las fracciones segunda y-- tercera de este artículo.

fracción II Aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en-- la ley, a cargo de personas que son-- sustituidas por el Estado en el cum-- plimiento de obligaciones fijadas--- por la ley en materia de seguridad-- social o a las personas que se bene-- fician en forma especial por servi-- cios de seguridad social proporciona dos por el mismo Estado.

fracción III Derechos son las contribuciones es-- tablecidas en la ley por los servi-- cios que presta el Estado en sus fun ciones de derecho público, así como--

por el uso o aprovechamiento de los-
bienes del dominio público de la na-
ción. "

Con el objeto de complementar lo establecido, al señalar que las personas físicas y las morales están obligadas a--- contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes--- fiscales respectivas, a continuación citaremos como ejem--- plos lo dispuesto por la ley de Impuesto al Valor Agregado- e Impuesto sobre la Renta, que constituyen ambas, dos de--- las principales leyes en materia fiscal federal.

En lo que toca a la primera, en su primer artículo se indi-
ca lo siguiente :

" Están obligadas al pago del Impuesto al Valor Agregado establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o activida-
des siguientes :

- I Enajenen bienes.
- II Presten servicios independientes.
- III Otorguen el uso o goce temporal de bienes.
- IV Importen bienes o servicios. "

El artículo 32 de la misma ley en sus fracciones I y IV----
tráe aparejadas las siguientes obligaciones para los contri

buyentes :

" I Llevar contabilidad, de conformidad con el Código-- Fiscal de la Federación, su Reglamento y el reglamento de-- esta ley, y efectuar conforme a este último la separación-- de los actos o actividades de las operaciones por las que-- deba pagarse el impuesto por las distintas tasas, de aque-- llos por los cuales esta ley libera del pago.

IV Presentar en las oficinas autorizadas las declara-- ciones señaladas en esta ley. "

Así también el artículo quinto del mismo ordenamiento esta-- blece :

" El impuesto se calculará por ejercicios fiscales salvo los casos señalados en el Art. 33 de esta Ley. Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales a mas tar-- dar el día 20 de cada uno de los meses del ejercicio, me-- diante declaración que presentarán en las oficinas autoriza-- das. El pago provisional será la diferencia entre el impues-- to que corresponda al total de las actividades realizadas-- en el mes de calendario anterior a excepción de las importa-- ciones de bienes tangibles, y las cantidades por las que-- proceda el acreditamiento. "

Corresponde ahora hablar de la ley del Impuesto sobre la Renta, la que en su artículo primero determina :

" Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del Impuesto sobre la Renta en los siguientes casos :

I Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.

II Las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.

III Las residentes en el extranjero respecto de los ingresos procedentes de la fuente de riqueza situadas en el territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país o cuando teniéndolo estos ingresos no sean atribuibles a dicho establecimiento. "

En lo que respecta a las sociedades mercantiles la misma ley establece en su artículo 12 lo siguiente :

" Los contribuyentes efectuarán dos pagos provisionales-

cuatrimestrales y un trimestral a cuenta del impuesto del ejercicio, a más tardar el día 15 de los meses 5º, 9º y 12º de su ejercicio. "

De lo anterior se deduce que tanto en la ley del Impuesto al Valor Agregado como en la del Impuesto sobre la Renta existe la obligación de contribuir para los gastos públicos en el momento en que se realizan las conductas que las mismas prevén, así como de que también existe un plazo para su pago, ¿ pero que sucede cuando dichos pagos y declaraciones no se presentan en las oficinas recaudadoras respectivas, dentro de los términos especificados por las leyes para tal efecto ?, ante esta situación la Hacienda Pública--- ¿ deja de percibir estas contribuciones en perjuicio de la economía del Estado ?, si no es así, ¿ cual es el medio de que se vale la autoridad fiscal para hacer efectivos estos créditos a su favor ?, obviamente el legislador no dejó pasar por alto esta situación y para dar respuesta a estas interrogantes investió a la Hacienda de la Facultad Económico Coactiva como años atrás se le denominaba o Procedimiento-- Administrativo de Ejecución como ahora se le llama, y que-- se encuentra contenido en el capítulo III del título V del-- Código Fiscal de la Federación, artículos 145 a 196.

El artículo 145 de la mencionada ley establece :

" Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos

tos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución. "

3) Antecedentes Históricos del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

1. La Colonia.

Habiendo ya ubicado al Procedimiento Administrativo de Ejecución dentro de la clasificación del derecho, procederemos a analizar su realidad histórica.

Remontandonos a la época de la Nueva España encontramos que la Recopilación de Indias reglamentaba el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva, es decir, México al tener una legislación en ella se encontraba reglamentada dicha facultad, y de esta forma una ley de la Recopilación de Indias dió poder y facultad a los oficiales reales para que pudiesen cobrar los tributos, rentas, deudas y otros efectos que se debieren a la Real Hacienda y sobre estos realizar ejecuciones, prisiones, ventas y remates de bienes y cualesquiera otros autos y diligencias que fueren necesarias para que la Hacienda no dejase de captar dichos tributos (33).

Una ley posterior establecía " todos los Virreyes, Presi

dentes, Audiencias, Gobernadores y Justicias guarden, cumplan y ejecuten los despachos que en razón de las cobranzas de nuestra Real Hacienda deudas y efectos a ella debidos... dieran o despacharen los oficiales de nuestra Real Hacienda Real " (34).

Posteriormente el artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes derogó las leyes que anteriormente mencionamos al establecer que " la jurisdicción contenciosa concedida a los oficiales reales para la cobranza del haber y ramos del real erario se ha de entender en todo reunida y trasladada a los Intendentes en sus respectivas provincias, con absoluta inhibición de los ministros del real hacienda, bien que será de su cargo la obligación que hoy reside en los oficiales reales de administrar y recabar la correspondiente a mi real hacienda en los ramos que corran a su cuidado, ejerciendo todas las facultades coactivas económicas y conducentes a lo uno y a lo otro. "

El Virrey Conde de Revillagigedo consultó al Rey, el hecho de que si los ministros de la Real Hacienda " en uso de las facultades coactivas que les eran propias, conforme al artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes podían apremiar con cárcel a los deudores de la Real Hacienda para cubrir su responsabilidad, " ante esta situación la Junta Superior de Real Hacienda declaró que " las facultades económicas y coactivas que el artículo referido concedía a los citados minis-

tros, se reducían únicamente a que cumplidos los plazos de los deudores, promoviesen ante el Intendente las oportunas diligencias para el cobro sin la menor demora, pena de responsabilidad. "

Esta declaración no fué de total agrado para el Rey Carlos IV, que agregó que " la jurisdicción de Real Hacienda residía sólo en los Intendentes, como se hallaba expresamente prevenido de la Ordenanza de Nueva España, que los Oficiales Reales, Administradores y demás Ministros que cobrasen los intereses de mi real erario sólo competía en virtud de sus facultades económicas, reconvenir extrajudicialmente a los deudores a nombre del Fisco ante los Tribunales de Intendentes; pero que estos, para que no padecieran demora en los pasajes distantes, confiriesen a los Ministros Reales la comisión necesaria para proceder judicialmente contra los deudores del Fisco, cuando lo exigieren las circunstancias y el buen recaudo " (35).

El artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes fue a su vez derogado por el Real Orden de 12 de abril de 1809 que nuevamente estableció la fuerza de aquellas leyes en el siguiente texto : " en vista del atraso que ha padecido el cobro de la Real Hacienda desde que a consecuencia de la Real Ordenanza de Intendentes quedaron privados los oficiales del uso y ejercicio de la jurisdicción coactiva que les co..

respondía anteriormente por virtud de la Ley Segunda, título III, libro octavo de la Recopilación de Indias y las demás del propio libro y título, se ha servido el Rey, : derogar en esta parte los artículos de la Real Ordenanza de Intendentes y mandar que los oficiales reales, como ministros de la Real Hacienda y los administradores de la aduana, usen y ejerzan, la jurisdicción coactiva con arreglo a la ley segunda..., para que sin el menor entorpecimiento procedan al cobro ejecutivamente con arreglo a lo dispuesto en esas leyes " (36).

2. México Independiente.

Tiempo después de que se promulgó nuestra primera Constitución Política, es decir, en la primera etapa de la independencia por primera vez se declara la facultad económico-coactiva por decreto del 20 de enero de 1837, y declaraba con autorización a todos los empleados encargados de la recaudación de las rentas, deudas y contribuciones, a ejercer la facultad económico-coactiva con la finalidad de hacer efectivos los créditos correspondientes al erario, dicho decreto en su artículo primero mencionaba : " se declaran autorizados los Ministros de la Tesorería General de la República, los jefes principales de Hacienda de los Departamentos, los Administradores y en general, todo empleado encargado de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas-

del Erario, con responsabilidad directa pecuniaria para--- ejercer las facultades económico-coactivas, a fin de hacer efectiva su recaudación y el cobro de los créditos pendientes o que en adelante se causaren. "

Así también el artículo 21 establecía :

" Investidos los ministros y demás agentes de la Hacienda Pública de las facultades económico-coactivas que quedan detalladas, para hacer las cobranzas que están a su cargo, no podrán--- eximirse de la responsabilidad pecuniaria, que se hará efectiva desde el momento que se note la menor culpable de mora o en la glosa de sus cuentas, deduciéndolas por alcances las cantidades o derechos que se hayan dejado de cobrar incluso las de las torgas--- que se encuentren pendientes de su presentación siempre que no justifiquen en la forma legal que han practicado--- todas las diligencias posibles, a cuyo objeto acompañarán a sus cuentas la relación justificada de lo debido cobrar cobrado y pendiente, como se halla prevenido " (37).

Esta ley fue derogada por decreto de 15 de octubre de 1846-- por considerarse lesiva a los intereses de los deudores, pe-- ro posteriormente fué declarada vigente por una circular de fecha 31 de enero de 1854, emitida por el Ministro de Ha--- cienda.

Pasados unos años, un decreto del 11 de diciembre de 1871-- decía que " el ejercicio de la facultad coactiva concedida-- a los agentes del Fisco por la ley de 20 de enero de 1837,-- se hará extensivo a toda clase de adeudos fiscales " (38). Hasta el 23 de mayo de 1910, fecha en que se promulgó la--- Ley de la Tesorería de la Federación, la facultad económicocoactiva estuvo a cargo de la Tesorería General de la Repú-- blica y dicho ordenamiento reglamentó la facultad de la si-- guiente manera :

Art. 27.-" Los adeudos fiscales de cualquier cla-- se, aún los que procedan de responsabilidad civil provenienete de delito,--- que no sean cubiertos en el plazo de--- tres días, o en el que fijen las le--- yes especiales, se harán efectivos por medio de la facultad económico-coacti-- va.

Art. 28.- El ejercicio de la facultad económico-coactica corresponde a todas las ofici

nas federales recaudadoras, por lo que-- se refiere al cobro de los Impuestos, De rechos, rentas y multas cuya percepción-- esté a cargo, y al de adeudos proceden-- tes de contratos que con ellas se hubie-- ren celebrado y en los que el obligado-- se haya sometido expresamente a dicha fa-- cultad. En los demás casos, sólo compete a la Tesorería de la Federación, la cual podrá delegarlo en una oficina de cual-- quier ramo de la administración que re-- caude fondos o en algún empleado pertene-- ciente a dicho ramo.

Art. 29.--La facultad económico-coactiva se ejerce-- rá contra el causante, contra el deudor-- o contra el responsable directo, aunque-- en el caso de responsabilidades de emple-- ados subalternos se hayan asegurado los-- intereses fiscales por el empleado supe-- rior a quien la ley imponga esa obliga-- ción " (39).

Con fecha 26 de febrero de 1926 fué reformada la Ley Or-- gánica de la Tesorería de la Federación y la vía de apremio para los deudores fiscales se reglamentaba en el título se--

gundo de la nueva ley llamada " De los procedimientos para hacer efectivos los adeudos fiscales " y al respecto de-----
cía :

Art. 25.-" Los adeudos fiscales de cualquier clase aún los que procedan de responsabilidad civil proveniente de delito, que no sean cubiertos en el plazo de tres días o en el que fijen las leyes especiales, se harán efectivos por medio-- de la facultad económico-coactiva.

Art. 30.- El ejercicio de la facultad económico-coactiva corresponde a todas las oficinas federales recaudadoras por lo que se refiere al cobro de Impuestos, Derechos, rentas y multas cuya percepción-- esté a su cargo y al de adeudos procedentes de contratos que con ellas se-- hubieren celebrado. "

Posteriormente la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que entró en vigor el primero de enero de 1933, derogó la de 26 de febrero de 1926 y en ella se reglamentaba de igual manera el ejercicio de la facultad económico-coactiva contenida en su segundo título y al que denomino " Re-

caudación y Concentración de Ingresos ", el cual tuvo como característica el que se haya sustituido el concepto facultad económico-coactiva por el de Procedimiento de Ejecución.

A pesar de este cambio de conceptos el primero de enero de 1937, fecha en la que entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, se vuelve a utilizar el concepto de facultad económico-coactiva, al hacer referencia de que el cobro de impuestos y demás prestaciones mediante el ejercicio de dicha facultad sólo es constitucional cuando la autoridad ejecutora no pretende resolver ningún punto contencioso.

El primero de enero de 1939, entra en vigor el primer Código Fiscal de la Federación que tenía incorporado el texto de la Ley de Justicia Fiscal pero que sustituía nuevamente el concepto de facultad económico-coactiva por el de Procedimiento Administrativo de Ejecución, sustitución que aún en nuestras leyes fiscales perdura, así en nuestro Código Fiscal de la Federación vigente a partir del primero de enero de 1985, se encuentra previsto dicho procedimiento en el capítulo III, del título V, artículos 145 a 196.

INDICE DE CITAS

CAPITULO PRIMERO

- 1.- Serra Rojas Andrés. pag. 275
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., México 1981.
- 2.- Serra Rojas Andrés. Op. Cit. pag. 276
- 3.- De Pina Vara Rafael. pag. 282-
DICCIONARIO DE DERECHO. 283
Ed. Porrúa, S.A., México 1980.
- 4.- De Pina Vara Rafael. Op. Cit. pag. 58
- 5.- García Oviedo Carlos. pag. 3
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Novena Ed., Ed. EISA. México 1968.
- 6.- Serra Rojas Andrés. Op. Cit. pag. 276-
277
- 7.- Fraga Gabino. pag. 260-
DERECHO ADMINISTRATIVO. 261
Ed. Porrúa, S.A., México 1976.

- 8.- Olivera Toro Jorge. pag. 219
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Ed. Porrúa, S.A., México 1976.
- 9.- Fraga Gabino. Op, Cit. pag. 262
- 10.- Olivera Toro Jorge. Cp. Cit. pag. 220
- 11.- Acosta Romero Miguel. pag. 419-
TEORIA GENERAL DEL DERECHO 420
ADMINISTRATIVO, quinta ed.
Ed. Porrúa, S.A., México 1983.
- 12.- DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE. pag. 380.
Imprimerie Larousse, editeur 3204,
France 1964.
- 13.- De Pina Vara Rafael. Op. Cit. pag. 242
- 14.- Bielsa Rafael. pag. 99
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Tomo II, sexta ed., Ed. La Ley,
Buenos Aires, Argentina 1964.

- 15.- Pérez de Ayala José Luis y González Eusebio. pag. 207
CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO.
Tomo II, Ed. de Derecho Financiero,
Editoriales de Derecho reunidas,
Madrid 1976.
- 16.- Carretero Pérez Adolfo. pag. 565
DERECHO FINANCIERO.
Santillana, S.A., de Ediciones Madrid.
- 17.- García Maynes Eduardo. pag. 97
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
XXIX edición, Ed. Porrúa, S.A.,
México 1978.
- 18.- García Maynes Eduardo. Op. Cit. pag. 98
- 19.- García Maynes Eduardo. Op. Cit. pag. 100-
101
- 20.- De Pina Vara Rafael. Op. Cit. pag. 378
- 21.- García Maynes Eduardo. Op. Cit. pag. 102-
103

- 22.- De Pina Vara Rafael. Op. Cit. pag. 215
- 23.- De la Garza Sergio Francisco. pag. 7
DERECHO FINANCIERO MEXICANO.
Ed. Porrúa, S.A., México 1983.
- 24.- Margain Manautou Emilio. pag. 13 y
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO ss.
TRIBUTARIO MEXICANO, quinta ed.,
Ed. Universitaria Potosina,
México 1979.
- 25.- De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. pag. 26
- 26.- Margain Manautou Emilio. Op. Cit. pag. 22
- 27.- De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. pag. 23
- 28.- De Pina Vara Rafael. Op. Cit. pag. 220
- 29.- Margain Manautou Emilio. Op. Cit. pag. 23-
24
- 30.- Margain Manautou Emilio. Op. Cit. pag. 225
- 31.- Margain Manautou Emilio. Op. Cit. pag. 303-
304

- 32.- De la Garza Sergio Francisco.. Cp. Cit. pag. 524
- 33.- Ley 2, Título III, Libro octavo
de la RECOPIACION DE INDIAS.
- 34.- Ley 18, Título III, libro octavo. Cp. Cit.
- 35.- Vallarta Ignacio. pag. 131
ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LA FACULTAD ECONOMICA COACTIVA.
Revista de la Escuela Nacional de
Jurisprudencia, Tomo VIII, Nº 29,
UNAM, México 1946.
- 36.- Vallarta Ignacio. Cp. Cit. pag. 132
- 37.- Dublán y Lozano. pag. 226
LEGISLACION MEXICANA.
Tomo III, Imprenta del Comercio.
México 1877.
- 38.- Dublán y Lozano. Cp. Cit. pag. 721
- 39.- Diario Oficial de la Federación de
fecha 23 de mayo de 1910.

CAPITULO SEGUNDO.

NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

1) Generalidades.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución es un procedimiento considerado tanto subjetivo como objetivo, es decir, desde el primer punto de vista porque quien lo ejerce es la administración, y desde el segundo porque no tiene como finalidad la resolución de una controversia sino la recaudación de un crédito fiscal debido, no cubierto en forma voluntaria y oportuna, y a pesar de que el deudor de dicho crédito quiera discutir su legalidad, para hacerlo deberá iniciar un procedimiento diferente para resolver esa controversia.

El procedimiento administrativo de ejecución es aplicable desde el momento mismo en que el contribuyente omite el pago de sus tributos dentro de los términos legalmente establecidos para ello, aunque debemos hacer la observación de que cuando corresponde a la autoridad fiscal determinar el adeudo, notificará previamente al sujeto pasivo de dicho crédito, apercibiéndole que de no pagarlo dentro de un plazo legal estipulado, se establecerá en su contra el procedimiento administrativo de ejecución; de esta forma se le da la oportunidad para que efectúe el pago voluntariamente o lo impugne de forma legal, así el art. 115 del Código Fis-

cal de la Federación ya mencionado establece :

" Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados--- dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Ahora bien, este procedimiento requiere tanto para su iniciación como para su desarrollo, de ciertas formalidades y actos administrativos que lo van a constituir para darle validez legal y para ello primeramente necesita de un título al que denominaremos Mandamiento de Ejecución y que como su nombre lo indica, es un título o documento por medio del cual la autoridad fiscal manda ejecutar sobre bienes y derechos de un sujeto pasivo determinado por virtud de que este no ha cubierto el pago de sus tributos y mencionamos sobre bienes y derechos, porque la ejecución implica el embargo de los mismos, el secuestro de ellos del lugar en donde se encuentran y se generan, esto es, la autoridad embargará--- tanto bienes del deudor (muebles o inmuebles) como el derecho que este tenga de percibir una renta por motivo de un contrato de arrendamiento.

Visto lo anterior diremos que la ejecución tiene tres su--- puestos :

- a) La existencia de un crédito fiscal no satisfecho dentro del término legal establecido.
 - b) El procedimiento administrativo de ejecución-- presupone también el hecho de que la autoridad ejecutora invade la esfera jurídica del deudor mediante la detracción de su patrimonio.
 - c) Finalmente, supone la satisfacción del interés de la autoridad administrativa acreedora mediante el ingreso de lo debido en su favor----
- (2).

Para concluir diremos que el procedimiento administrativo-- de ejecución puede recaer sobre otros deudores distintos--- del principal, o sea del que originó el nacimiento del crédito fiscal, tal es el caso del sujeto pasivo por adeudo ajeno, ya sea sustituto, solidario o con responsabilidad objetiva.

- a) El sustituto.- es toda aquella persona que voluntariamente se sustituye como deudor del figco por el responsable directo.
- b) Solidario.- es aquella persona que interviene en la relación tributaria y no cumple con la--

obligación que le impone la ley y ello trae como consecuencia la evasión total o parcial de un crédito fiscal.

- c) Con responsabilidad objetiva.- todo aquel que adquiere un bien que debe pagar un impuesto y que no ha sido cubierto por el que era antes propietario y que le dió nacimiento al crédito fiscal, no lo cubrió.

2) Actos Administrativos y Formalidades que lo constituyen.

Ya comentamos en el punto que antecede que el procedimiento de ejecución requiere para su validez de ciertos actos y formalidades que lo van a constituir, pues bien, primeramente la Hacienda Pública detectará la omisión en el pago de un impuesto causada por el contribuyente, y en su caso determinará, la cantidad líquida de lo adeudado; posteriormente creará un título ejecutivo o mandamiento de ejecución, a través del cual exigirá al sujeto pasivo el pago de lo debido, al respecto Miguel Fenech en su texto de derecho procesal tributario menciona que " el título ejecutivo ya se entienda por tal un acto o el documento que en éste consta atribuye al titular del derecho, indicado en el título mismo, la legitimación para pedir la ejecución forzosa, bien sea el acto jurídico que contiene la declaración de

una pretensión, exigible coactivamente en caso de incumplimiento, bien sea el documento en que consta la prueba legal del crédito, a los fines de la ejecución " (3).

El mandamiento de ejecución deberá estar debidamente fundado y motivado, expresar la resolución, objeto o propósito-- de que se trate, esto es, contendrá el articulado que le dé validez y la mención de la existencia de un crédito no pagado; además indicará lo siguiente :

- a) Constar por escrito.
- b) La mención de ser mandamiento de ejecución.
- c) Nombre de la autoridad fiscal que lo emite y fecha de su emisión.
- d) Nombre del deudor y domicilio.
- e) Monto, concepto y periodo de lo adeudado.
- f) La designación que haga la oficina ejecutora de la--- persona que practicará la diligencia de requerimiento de pago y etapas subsecuentes del procedimiento.
- g) Nombre y firma del titular de la oficina que emita el mandamiento de ejecución así como el sello oficial correspondiente.

Como el mandamiento de ejecución supone la afectación de--- los bienes del deudor, dicho título estará provisto de una acta de requerimiento de pago y otra de embargo a lo cual-- continuaremos en el siguiente punto.

1. El Requerimiento de Pago en contra del deudor.

Una vez que el sujeto pasivo (deudor del crédito fiscal) no ha cubierto voluntariamente el pago de sus impuestos dentro del término legal para ello y la Oficina Federal de Hacienda en la que se encuentre radicado dicho crédito y que es la que tiene jurisdicción sobre el deudor, haya dictado el acuerdo de mandamiento de ejecución, inmediatamente procederá a designar a la persona que practicará la diligencia de requerimiento de pago si no es que ya la hubiere designado en el mismo mandamiento y que recibe el nombre de Ejecutor, de acuerdo a lo establecido por el artículo 152 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice :

" El ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora se constituirá en el domicilio del deudor y practicará la diligencia de requerimiento de pago y embargo de bienes, con la intervención de la negociación en su caso, cumpliendo las formalidades que se señalan para las notificaciones personales en el artículo 127 de este código.- De esta diligencia se levantará acta por menorizada de la que se entregará copia a la persona con la que se entien-

da la misma. "

Lo que acabamos de establecer tiene su apoyo en el artículo 151 del mismo ordenamiento el cual estipula lo siguiente :

" Las autoridades fiscales, para hacer----
efectivo un crédito fiscal exigible y el
importe de sus accesorios legales, requere--
rán de pago al deudor y, en caso de no
hacerlo en el acto procederán como si---
gue :

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

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

Si la exigibilidad se origina por cese--
de la prórroga o de la autorización para

pagar en parcialidades o por las situaciones previstas en la fracción I del artículo 41 de éste código, el deudor podrá efectuar el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento. "

El artículo 41 del Código Fiscal de la Federación hace referencia a lo siguiente :

" Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones, avisos y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público exigirá la presentación del documento ante las oficinas correspondientes procediendo en forma simultanea o sucesiva a realizar uno o varios de los actos siguientes :

I. Tratándose de la omisión en la presentación de una declaración periódica para el pago de contribuciones, ya sea provisional o del ejercicio, podrán hacer---

efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiera determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos períodos de la determinación formulada por la autoridad según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas.

Esta cantidad a pagar tendrá el carácter de pago provisional y no libera a los obligados de presentar la declaración omitida.

Cuando la omisión sea de una declaración de las que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que es aplicable la tasa o cuota respectiva, la propia Secretaría podrá hacer efectiva, con carácter provisional, una cantidad igual a la contribución que a éste corresponda determinar sin que el pago lo

libere de presentar la declaración omitida.

Si el contribuyente o responsable solidario presenta la declaración omitida antes de que se le haga efectiva la cantidad resultante conforme a lo previsto en esta fracción, queda liberado de hacer el pago determinado provisionalmente. Si la declaración se presenta después de haberse efectuado el pago provisional determinado por la autoridad éste se disminuirá del importe que se tenga que pagar con la declaración que se presente. "

El último párrafo del artículo 151 indicado anteriormente otorga al deudor de un crédito fiscal un plazo de seis días hábiles a la fecha en que se le practique el requerimiento de pago, para que efectúe el entero de lo adeudado, cuando se trate de declaraciones ya sea provisional o del ejercicio, con la finalidad de que no se le embarguen bienes en el momento mismo de que no tenga la posibilidad de pagar cuando se le requiera.

Considerando que las actuaciones del procedimiento administrativo de ejecución deben realizarse mediante diligen-

cias de notificación legal, es necesario establecer los con
ceptos generales que a continuación se enuncian :

- a) La notificación es el acto por el cual--
una autoridad dá a conocer en forma le--
gal a otra o a un particular, una resoluci
ción que le afecta o le aprovecha en sus
interéses jurídicos.

- b) El Código Fiscal de la Federación en su--
artículo 134 establece que las notifica--
ciones deberán hacerse en las siguientes
formas :
 - I. Personalmente o por correo certificado--
con acuse de recibo, cuando se trate de--
citorios, requerimientos, solicitudes--
de informes o documentos y de actos admni
strativos que puedan ser recurridos.

 - II. Por correo ordinario o por telegrama,---
cuando se trate de actos distintos de---
los señalados en la fracción anterior.

 - III. Por estrados, en los casos que se seña--
len las leyes fiscales y éste código.

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

c) En virtud de que en procedimiento admi-- nistrativo de ejecución la forma legal-- de notificación que comúnmente se utili-- za es la personal, a continuación descri-- biremos los pasos que se deberán seguir-- para la realización de la misma, de con-- formidad a lo dispuesto por los artícu-- los 135, 136 y 137 del Código Fiscal de-- la Federación.

Art. 135.- " Las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas y al practicarse deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique.

Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que ésta, se---- efectúe recabando el nombre y la firma de la persona con--- quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una co--

sa u otra, se hará constar en el acta de notificación.

Art. 136.- Las notificaciones se podrán hacer en las--
oficinas de las autoridades fiscales, si las personas a----
quienes deba notificarse se presentan en las mismas.

También se podrá efectuar en el último domicilio que el in-
terésado haya señalado para efectos del registro federal de
contribuyentes, salvo que hubiere designado otro para reci--
bir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el cur-
so de un procedimiento administrativo, tratándose de las ac-
tuaciones relacionadas con el trámite o curso de la resolu-
ción de los mismos.

Toda notificación personal, realizada con quien deba enten-
derse será legalmente válida aunque no se efectúe en el do-
micilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fis-
cales.

Al practicar la diligencia de requerimiento de pago, el
ejecutor designado por el jefe de la oficina deberá cumplir
con las formalidades que se señalan para las notificaciones
personales en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federa-
ción que al respecto establece :

" Cuando la notificación se efectúe perso-
nalmente y el notificador no encuentre a
quien deba notificar, le dejará citato--

rio en el domicilio sea para que espere--
a una hora fija del día hábil siguiente--
o para que acuda a notificarse, dentro--
del plazo de seis días hábiles, a las---
oficinas de las autoridades fiscales.

Tratándose de actos relativos al procedi--
miento administrativo de ejecución, el--
citatorio será siempre para la espera an--
tes señalada y, si la persona citada o--
su representante legal no esperaren, se--
practicará la diligencia con quien se en--
cuentre en el domicilio o en su defecto--
con un vecino.

Si las notificaciones se refieren a re--
querimientos para el incumplimiento de--
obligaciones no satisfechas dentro de---
los plazos legales, se causarán a cargo--
de quien incurrió en el incumplimiento--
los honorarios que establezca el regla--
mento de este código. "

Una vez que el notificador executor designado ha cumplido--
con las formalidades anteriormente señaladas y que podemos--
llamarlas actos previos al procedimiento administrativo de-

ejecución, procederá a practicar la diligencia de requerimiento de pago, mediante la cual notificará en forma personal al sujeto pasivo o solidario del crédito fiscal, el acuerdo de manadamiento de ejecución dictado en su contra y se le requerirá conforme a las siguientes circunstancias :

- a) Para que efectúe en el acto el pago total del adeudo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación.

- b) Para que efectúe el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento si la exigibilidad del crédito fiscal se ocasiona por la falta de presentación de una declaración periódica para el pago de contribuciones ya sea provisionales, del ejercicio (declaración de I.V.A. o I.S.R.), de cuota determinada o por el incumplimiento del contribuyente al convenio de prórroga que se le hubiere autorizado para cubrir en parcialidades determinado crédito fiscal.

c) En el momento de practicar la diligencia de requerimiento de pago, el notificador ejecutor apercibirá al requerido que en caso de no cubrir el importe total del crédito fiscal en el acto o en el término de seis días hábiles siguientes al en que surta sus efectos el requerimiento-- según sea el caso, se procederá al embargo de bienes de su propiedad que garanticen suficientemente el adeudo de conformidad con lo establecido por el artículo 151 ya referido.

" El requerimiento tiene el carácter de acto necesario,-- que consiste en el cumplimiento de una carga procesal, y--- además de acto debido, ya que constituye una obligación administrativa para el funcionario fiscal la iniciación del-- procedimiento de ejecución, a fin de hacer ingresar al pa-- trimonio del Estado el crédito que tiene a su favor y que-- no ha sido cumplido por el deudor en forma voluntaria.

El TFF (*) ha sostenido que el requerimiento es un acto administrativo que debe efectuarse mediante el cumplimiento-- de determinadas formalidades para tener validez legal como-

(*) Tribunal Fiscal de la Federación.

son las que empleen formularios especiales, y la SCJN (*)-- ha sustentado la tesis de que la diligencia de requerimiento es la base del procedimiento económico-coactivo y si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda actuación anterior resulta viciada, pues su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violación en su perjuicio de los artículos 14 y 16 de la Constitución.

El requerimiento debe notificarse al deudor ya sea personalmente o bien por edictos, en el caso de que el deudor haya desaparecido, se ignora su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales (CFF artículos 134 a 137). Cuando la notificación se hace personalmente, el ejecutor-- debe entregar copia del mandamiento de ejecución a la persona con quien se entienda la diligencia y debe levantar una acta pormenorizada de la que se debe entregar también copia a dicha persona " (4).

2. El Embargo.

En el punto que antecede hemos visto como el requerimiento de pago inicia la primera etapa del procedimiento administrativo de ejecución, presentandose dos situaciones a saber :

(*) Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a) Cuando en el momento mismo de estarse--- practicando la diligencia de requerimien-
to de pago, el deudor efectúa el entero-
del crédito fiscal que se le requiere,--
el ejecutor procederá si a ello esta fa-
cultado por el jefe la oficina, a entre-
gar el o los recibos de pago que amparen
la cantidad recibida y a suspender el---
procedimiento.

b) Cuando en el momento de que se práctica-
la diligencia de requerimiento, el deu--
dor no efectúa el pago de lo adeudado---
por cualquiera que sea la causa, el eje-
cutor que actúa procederá a practicar el
embargo.

A) Concepto.

El embargo es la etapa del procedimiento administrativo-
de ejecución mediante la cual legalmente se determinan y---
gravan los bienes que garantizan el pago de un crédito, al-
respecto el maestro Rafael de Pina Vara se atribuye otro---
concepto al decir que el embargo es la intimación judicial-
hecha a un deudor para que se abstenga de realizar algun---
acto susceptible de producir la disminución de la garantía-

de un crédito debidamente especificado " (5), o como lo entiende Fenech, " el acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la realización forzosa de los bienes que posee el deudor-en su poder o en el de terceros-, fijando su sometimiento a la ejecución y que tiene como contenido una intimación al deudor para- que se abstenga de realizar cualquier acto dirigido a sustraer los bienes determinados y sus frutos de la garantía- del crédito " (6).

Para efectos de este trabajo concluiremos en que el embargo es la etapa del Procedimiento Admvo. de Ejecución a través del cual la autoridad fiscal sustrae bienes y derechos del deudor, con la finalidad de garantizar un crédito no cubierto, rematándolos unas veces en subasta pública, y en otras adjudicándoselos en favor del Estado.

B) Casos en que procede.

El embargo de bienes como etapa del procedimiento administrativo de ejecución y dentro de nuestro derecho fiscal- procederá en los siguientes casos a saber :

- a) Ante la existencia de un crédito fiscal- que no es pagado en el momento en que el ejecutor practica la diligencia de requerimiento de pago.

b) Cuando pasados seis días hábiles siguen
tes a la fecha en que se practicó el re-
querimiento de pago, por la prórroga que
que concede el artículo 151 del Código--
Fiscal de la Federación y el deudor no--
ha efectuado el pago del crédito fiscal-
requerido.

c) Cuando el deudor de un crédito fiscal de
see garantizarlo de acuerdo a la frac---
ción quinta del artículo 141 de la ley--
antes invocada que establece :

Art. 141.-" Los contribuyentes podrán garantizar el interés
fiscal en alguna de las formas siguientes :

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

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autoriza
da, la que no gozará de los beneficios--
de orden y excusión.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero

V. Embargo en la vía administrativa. "

d) Cuando se presenta la situación que prevee el segundo párrafo del artículo 145- del Código Fiscal de la Federación que-- " se podrá practicar 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 bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento.

e) Cuando se realizan actos de inspección y vigilancia y se localicen bienes cuya importancia debió ser manifestada a las--- autoridades fiscales, siempre que quien practique la inspección esté autorizado-- para embargar, en el acta respectiva.

C) Desarrollo de la Diligencia.

La diligencia de embargo, al igual que la de requerimiento de pago se realizará mediante notificación legal en forma personal de acuerdo a lo establecido por el artículo 137

del Código Fiscal de la Federación.

Las partes que intervienen en la diligencia de embargo son las siguientes : el ejecutor, el deudor o en su caso la persona con quién se entienda la diligencia y los testigos, de acuerdo a lo establecido por el último párrafo del artículo 155 del código mencionado que preceptúa :

" La persona con quien se entienda la diligencia de embargo podrá designar a 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. "

Respecto al lugar y al tiempo de la diligencia, el ejecutor designado se constituirá en el domicilio del deudor, identificando su personalidad, de acuerdo a lo establecido por el artículo 152 del código fiscal que establece :

" El ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora se constituirá en el domicilio del deudor y practicará la---diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes, con intervención de la negociación en su caso, cumpliendo---las formalidades que se señalan para las notificaciones personales en el artículo 137 de éste código. De ésta diligencia se levantará acta pormenorizada de la que se entregará---copia a la persona con quien se entienda la misma. "

En lo conducente al tiempo de duración de la diligencia de embargo, el mismo código en su artículo 13 es muy preciso-- al señalar que " la práctica de diligencias por las autoridades fiscales deberá efectuarse en días y horas hábiles,-- que son las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas : una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles sin afectar su validez. Las autoridades fiscales para la práctica de visitas domiciliarias, del procedimiento administrativo de ejecución y de notificaciones, podrán habilitar los días y horas inhábiles cuando la persona con quien se va a practicar la diligencia realice las actividades por las que deba pagar contribuciones en días u horas inhábiles. "

Una vez que se ha practicado la diligencia de requerimiento de pago, y el deudor no ha efectuado el mismo, el ejecutor que actúa inquirirá la existencia de bienes, apercibiendo a la persona con quien se entienda la diligencia, del derecho que le confiere el artículo 155 del código fiscal para señalar los bienes sobre los que se trabará formal embargo.

Art. 155.-" La persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, sujetándose al orden siguiente :

I. Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.

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

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

IV. Bienes inmuebles.

Si la persona con quien se entienda la diligencia se negare en forma total o parcial a señalar los bienes a que se refiere el artículo que acabamos de citar, el ejecutor procederá de acuerdo a lo establecido por el artículo 156 del ordenamiento ya mencionado que al respecto establece :

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

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

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

- a) Bienes ubicados fuera de la circunscrip--
ción de la oficina ejecutora.
- b) Bienes que ya reporten cualquier grava--
men real o algún embargo anterior.
- c) Bienes de fácil descomposición o deterior
o o materiales inflamables. "

El ejecutor al levantar el acta circunstanciada del embargo
deberá relacionar los bienes que en el acto quedan embarga--
dos, así como también detallara las características de cada
uno.

Con la finalidad de que en una diligencia de embargo no se--
afecte en mayor grado el patrimonio del deudor, el artículo
157 de la ley fiscal establece una restricción al señalar--
que quedan exceptuados de embargo :

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

II. Los muebles de uso indispensable del deud
dor y de sus familiares, no siendo de lud

jo a juicio del ejecutor.

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

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

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

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

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

VIII. Los derechos de uso o de habitación.

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

X. Los sueldos y salarios.

XI. Las pensiones de cualquier tipo.

XII. Los ejidos.

En este sentido el Derecho Español es más amplio al señalar como embargables los sueldos y las pensiones, incluso, créditos no realizables en el acto garantizados con prenda e hipoteca (7).

Con posterioridad al asentamiento que el ejecutor haga de los bienes embargados en el acta, se procederá a designar al depositario de los mismos, que será la persona que se encargue de la guarda y custodia de dichos bienes, el artículo 153 al respecto precisa que " los bienes o negociaciones embargados se dejarán bajo la guarda del o de los depositarios que se hicieren necesarios. Los jefes de las oficinas ejecutoras bajo su responsabilidad nombrarán y removerán libremente a los depositarios, quienes desempeñarán su cargo bajo las disposiciones legales; " así mismo el último párra

fo agrega que " el depositario será designado por el ejecutor cuando no lo haya hecho el jefe de la oficina exactora, pudiendo recaer el nombramiento en el ejecutado. "

De esta forma el ejecutor recabará en el acta de embargo el nombre, domicilio y firma del depositario designado haciéndole entrega material de los bienes objeto del embargo y--- mismos que de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 161 del Código Fiscal de la Federación entregará a la oficina-- ejecutora previo inventario dentro de un plazo que no excederá de veinticuatro horas, cesando en ese momento la res-- ponsabilidad que asume al aceptar el cargo protestando su-- fiel desempeño.

Quando el objeto del embargo sea un bien inmueble, derechos sobre ellos o negociaciones, el embargo deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio de la jurisdicción, cuando el embargo sea un crédito, como en el caso de las rentas que un sujeto (deudor de un crédito fig cal) percibe como consecuencia de un arrendamiento, se notificará el embargo a los deudores del embargado (arrendatario) para que no pague las cantidades respectivas a éste sino a la caja de la oficina ejecutora, apercibidos de do-- ble pago en caso de desobediencia. (art. 160).

Para finalizar, el ejecutor declarará cerrada el acta, firmando al calce los que en ella intervinieron.

Hemos visto como se desarrolla una diligencia de embargo

en condiciones por llamarlas normales, sin embargo, la auto ridad fiscal no puede prevenir ciertas situaciones que se-- pueden presentar en el transcurso de la misma, pero que si-- tienen una respuesta dentro de nuestra legislación fiscal,-- tal es el caso de lo que expondremos en los siguientes pun-- tos :

Primero.- cuando el monto de lo embargado no al-- cance a cubrir el crédito fiscal que se pretende garantizar, se procederá en--- términos del artículo 154, ampliando el embargo en cualquier momento del proce-- dimiento administrativo de ejecución.

Segundo.- si en el momento en que se designen los bienes objeto del embargo se opone un-- tercero aduciendo que son de su propie-- dad y no del deudor, deberá demostrarlo en el momento mismo de la diligencia,-- con prueba documental que acredite su-- dicho a juicio del ejecutor, de esta--- forma la diligencia se suspenderá o de-- lo contrario el procedimiento administra-- tivo de ejecución continuará hasta sus-- últimas consecuencias jurídicas (art.- 158).

Tercero.- si los bienes que se señalan para el--- embargo se encuentran ya embargados por otras autoridades no fiscales, la diligencia continuará y los bienes que se--- embarguen serán entregados al depositario que señale la oficina ejecutora o--- el ejecutor y se comunicará a la autoridad que anteriormente había embargado--- para que demuestre su derecho de prelación en el cobro.

Tambien puede suceder que los bienes--- que se pretendan embargar lo estén ya--- por parte de autoridades fiscales locales, en tal caso la diligencia continuará y los bienes embargados se entregaran al depositario que designe la autoridad federal dando aviso a la local y--- si no hay acuerdo entre ellas el problema que surja será resuelto por los tribunales judiciales competentes (art.-- 159).

Cuarto.- Cuando el deudor o cualquier otra persona impidan materialmente al ejecutor el acceso al domicilio de aquel o en donde los bienes se encuentren, el ejecutor---

solicitará el auxilio de la fuerza pública para continuar con el procedimiento (art. 162).

Quinto.- si en el momento de la diligencia la persona con quien se entienda la misma no abre las puertas de las casas o edificios que se pretendan embargar, el ejecutor que actúa previo acuerdo con el jefe de la oficina ejecutora, con la presencia de dos testigos romperá las cerraduras que sean necesarias para continuar la diligencia.

De la misma forma procederá si no abren los muebles en los que suponga se guarda dinero u objetos embargables y si no es posible romper o forzar las cerraduras de éstos muebles, el ejecutor los embargará con todo y su contenido sellandolos para entregarlos al depositario en presencia del cual serán abiertos en el término de tres días por el deudor o su representante legal (art. 163).

3. El Remate de Bienes.

Una vez que la oficina ejecutora haya trabado embargo sobre bienes del deudor y estos se encuentren bajo su custo--
día, se continuará con la última etapa del procedimiento administrativo de ejecución, es decir, la venta de los bienes que se embargaron al deudor.

Primeramente veremos el concepto del remate y los casos en los que procede.

Concepto.- es la venta de los bienes embargados a un deudor mediante una subasta pública, efectuada por la autori--
dad fiscal con el fin de hacerse efectivos aquellos crédi--
tos que no fueron pagados en su debida oportunidad.

Los casos en los que procede el remate de bienes, son esta--
blecidos por el artículo 173 de la multicitada ley fiscal--
que establece lo siguiente :

" La enajenación de bienes embargados, procederá :

I. A los treinta días de prácticado el embargo.

II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 de éste 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 éste código.

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

Salvo en los casos en los que el Código fiscal lo autoriza toda enajenación o remate de bienes se hará en subasta pública que se realizará en el local de la oficina ejecutora (art. 174).

A) El Avalúo y la Convocatoria.

Como actos previos al remate de bienes, la autoridad fiscal deberá fijar a ellos un valor que servirá de base para su enajenación y que es determinado por un perito, a éste valor se le denomina avalúo y el art. 175 indica :

" La base para la enajenación de los bienes inmuebles será el de avalúo, en negociaciones el avalúo pericial conforme a las reglas que establezca el reglamento de éste código y en los demás casos la que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado en un plazo de seis días computado a partir de la fecha en que venza el plazo a que se refiere el artículo 173 de éste código. A falta de acuerdo la autoridad practicará avalúo pericial notificando personalmente el resultado de la valuación.

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

El remate deberá ser anunciado con la finalidad de que el fisco obtenga el mejor rendimiento de los bienes embargados, (8) es decir, se convocará para que los postores acu--

dan al remate; a éste escrito o anuncio se le denomina convocatoria.

Artículo 176.-" El remate deberá ser convocado para una fecha fijada dentro de los treinta días siguientes a aquella en que se determinó el precio que deberá servir de base. La publicación de la convocatoria se hará cuando menos diez---días antes del remate.

La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue--conveniente.

En el caso de que el valor de los bienes exceda a una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, la convocatoria se publicará en el órgano fiscal de la entidad en la que resida la autoridad ejecutora y en alguno de los periódicos de mayor circulación, dos veces con intervalo de siete días. La última publicación se hará cuando menos diez días antes de la fecha del remate. "

Cuando el bien que se pretenda rematar sea un inmueble, los acreedores que aparezcan del certificado de gravámenes co--rrespondientes a los diez últimos años, mismo que deberá---ser obtenido oportunamente, serán citados para que comparescan al remate; en el caso de que esto no sea posible por alguna de las causas que prevé la fracción IV del artículo--

134 que ya hemos visto anteriormente, se tendrá como cita--
ción la que se haga en las convocatorias en que se anuncie--
el remate, las que deberán expresar el nombre de los acree--
dores, mismos que podrán asistir al remate y hacer las ob--
servaciones que consideren convenientes las cuales serán re--
seltas por la autoridad ejecutora en el acto de la diligen--
cia (art. 177).

B) Las Posturas.

La postura es el escrito mediante el cual los interesa--
dos ofrecen una cantidad de dinero por la adquisición de un
bien, la cual deberá contener los siguientes datos :

a) Cuando son personas físicas, su nombre,--
nacionalidad, domicilio y la clave de su
registro federal de contribuyentes.

Cuando son sociedades, el nombre o razón
social, su domicilio, la fecha en que se
constituyó y la clave del registro fede--
ral de contribuyentes.

b) La cantidad de dinero que se ofrece y la
forma como se ha de pagar (art. 182).

Será considerada como legal toda aquella postura que cubra

las dos terceras partes del valor que los peritos señalan-- como base para el remate (art. 179).

Así también el artículo 189 dispone que en toda postura el interesado deberá ofrecer de contado, cuando menos la parte suficiente que alcance a cubrir el interés fiscal; si este es superado por la base fijada para el remate (avalúo),-- la diferencia que resulte podrá ser reconocida en favor del deudor embargado, de acuerdo a las condiciones que este pacto con el postor. Si la cantidad de la postura es menor a-- la del interés fiscal, se rematarán de contado los bienes-- embargados.

Independientemente del escrito de postura, se acompañará un certificado de depósito por el diez por ciento como mínimo, del avalúo determinado a los bienes en la convocatoria, este certificado deberá ser expedido por una institución de-- crédito autorizada para tal efecto (Nacional Financiera,-- S.N.C.), en aquellos lugares en los que no haya estas, el depósito se hará de contado en la misma oficina ejecutora.

El importe de los depósitos que se hayan acumulado será la garantía para que los postores cumplan con las obligaciones que contraigan por las adjudicaciones que se les hagan de-- los bienes rematados. Después de fincado el remate se regre-- sarán a los postores los certificados de depósito o las can-- tidades que hayan depositado en la oficina ejecutora, con-- excepción de aquel certificado que sea admitido y cuyo va-- lor continuará como garantía del cumplimiento de la obliga--

ción que contrae el postor, esto es, pagar el bien en la forma y término convenidos (art. 181).

También establece el artículo 184 que cuando el postor en cuyo favor se haya fincado un remate no cumpla con la obligación que acabamos de comentar y/o las que se hayan contratado, perderá el importe del depósito que haya efectuado, aplicandoló la autoridad ejecutora en favor del fisco federal.

C) La Venta de los Bienes.

En el día, hora y lugar que se señalaron en la convocatoria de remate, el jefe de la oficina ejecutora comunicará a los interesados que posturas fueron calificadas como legales y cual de ellas fué la mejor, otorgando plazos sucesivos de cinco minutos, hasta que la última postura no sea mejorada.

El remate se fincará en la persona que haya hecho la mejor postura, si en la última postura se ofrece la misma cantidad por dos o más interesados, se decidirá por suerte la que se acepte (art. 183).

Referente a los bienes muebles, una vez que se ha fincado el remate de estos, el depósito será aplicado y dentro de los tres días siguientes a la fecha en que se efectuó el el remate, el postor pagará en la caja de la oficina ejecutora la cantidad que reste de la que ofreció en su postura, y---

una vez que haya hecho esto, la autoridad procederá inmediatamente a entregarle el bien o los bienes que le hubiere adjudicado (art. 185).

Por lo que toca a bienes inmuebles (art. 186), la situación es un tanto variable, el depósito también se aplica cuando se ha fincado el remate de los bienes pero el término para que el postor liquide la diferencia, es de diez días siguientes a la fecha del remate y una vez que se ha efectuado el pago, y el mismo postor haya designado al notario para que efectúe las operaciones y trámite que se requiera para el caso, se citará al ejecutado (deudor que fué embargado) para que firme la escritura correspondiente apercibido que de negarse a ello, el jefe de la oficina ejecutora lo hará en su rebeldía, respondiendo el ejecutado de los vicios ocultos y la evicción en todo caso.

Los bienes inmuebles que se hayan adjudicado al adquirente, pasarán a ser de su propiedad libres de gravámenes, y si los hay, la autoridad ejecutora comunicará dentro de quince días al Registro Público para que los cancele (art. 187). Una vez que se ha firmado la escritura en que conste la adjudicación del inmueble, la autoridad ejecutora entregará al adquirente dicho inmueble girando aún en caso de ser necesario, las ordenes de desocupación si es que estuviere ocupado por el ejecutado o por otras personas que no pudiesen acreditar su uso legalmente.

Dejamos establecido en otras páginas, que los bienes que son embargados por la autoridad fiscal serán rematados en un día, hora y lugar determinado, pues bien, a esta primer-subasta que realiza la autoridad se le denomina REMATE EN PRIMER ALMONEDA, pero puede suceder que los bienes señalados en la convocatoria para primer almoneda no se rematen en su totalidad o sólo parte de ellos, el artículo 191 establece al respecto que cuando esta situación se presente la autoridad ejecutora señalará nueva fecha y hora para que dentro de los quince días siguientes a la fecha en la que se celebró la primer almoneda, se celebre una segunda cuya convocatoria se hará en los términos del art. 176 ya indicado, con la única diferencia de que la publicación se hará sólo una vez.

La base para el remate en la segunda almoneda se determinará restando un 20% a la señalada para la primera.

Llegado el día en que se convocó para la segunda almoneda y el remate no se finca, se convocará para una tercera almoneda en la que se restará un 20% a la base que se determinó para la segunda.

Es conveniente hacer mención de que mientras no se finque el remate a un postor, el embargado podrá proponer a un comprador que ofrezca de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal (art. 178).

En los casos que a continuación enunciaremos, el fisco--
federal tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier al
moneda los bienes ofrecidos a remate :

- I. A falta de postores, por la base de la--
postura legal que habría de servir para--
la almoneda siguiente.
- II. A falta de pujas, por la base de la pos--
tura legal no mejorada.
- III. En el caso de pujas o posturas iguales--
por la cantidad en que se haya producido
el empate.
- IV. Hasta el monto del crédito si este no---
excede de la cantidad en que deba fincar
se el remate en la tercera almoneda, de--
acuerdo con lo estipulado con la parte--
final del art. 191.

Así también dispone el artículo 192 que los bienes embarga--
dos podrán enajenarse fuera de remate en los siguientes su--
puestos :

- I. Cuando se trate de bienes de fácil des--

composición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

II. Cuando el embargado proponga comprador-- antes del día en que se finque el remate se enajenen o adjudiquen los bienes a fa-- vor del fisco, siempre que el precio en-- que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

III. Cuando se trate de bienes que habiendo-- salido a remate por lo menos en dos almo-- nedas, no se hubieran presentado posto-- res.

En el caso de esta última fracción la autoridad fiscal po-- drá hacer la enajenación directamente o encomendarla a em-- presas o instituciones que se dediquen a la compra venta o subasta de bienes, tomando como precio base, el que se haya fijado para el remate de tercera almoneda en que no se presentaron postores (art. 193).

Mientras no se hayan rematado, enajenado o adjudicado los-- bienes, el embargado podrá pagar el crédito adeudado total-- o parcialmente, y recuperarlos inmediatamente después de---

que pague, tomándose en cuenta el precio del avalúo (art.-195).

Las cantidades de dinero que se obtengan del remate de los bienes, según lo establece el artículo 194 se aplicarán a-- cubrir el crédito fiscal en el orden que establece el artículo 20 de la misma ley (gastos de ejecución, recargos,--- multas y finalmente el crédito principal).

Cuando existan excedentes después de que se cubrió el crédito fiscal, se entregarán al deudor, a menos que por orden-- de autoridad competente no sea así, o que el deudor acepte-- por escrito, que el excedente se entregué a un tercero----- (art. 196).

Para finalizar, el artículo 189 establece una restricción-- para el personal de la oficina ejecutora :

" Queda estrictamente prohibido adquirir los bienes objeto de un remate, por sí o por medio de interpósita persona, a los jefes y demás personas de las oficinas ejecutoras así como a todos aquellos que hubieren intervenido por parte--- del fisco federal en el procedimiento administrativo. El remate efectuado con infracción a este precepto será nulo y-- los infractores serán sancionados conforme a este código. "

4. La Intervención.

Esta parte del procedimiento administrativo de ejecución es regulada por el Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 164 a 172.

La intervención se presenta cuando la autoridad fiscal en lugar de embargar bienes muebles o inmuebles, embarga negociaciones comerciales, industriales, agrícolas o de pesca con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, designándose como depositario un interventor con cargo a la caja de la negociación embargada o un interventor administrador tal y como lo dispone el artículo 164 que indica que cuando las autoridades fiscales embarguen negociaciones, el depositario designado tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o de administrador.

En principio, el interventor con cargo a la caja es la persona designada como depositario por la autoridad fiscal, el cual se encargará del manejo de la caja de la negociación embargada, desempeñando las funciones que el artículo 165 le confiere al señalar que el interventor encargado de la caja después de separar las cantidades que correspondan a los salarios de los trabajadores y empleados de la negociación y demás créditos de preferencia, deberá retirar de la caja el 10% de los ingresos y enterarlos en la caja de la oficina ejecutora en el término en que se haya acordado.

Cuando el interventor tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación o de operaciones que pongan en peligro los intereses del fisco, dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses, dando aviso a la oficina ejecutora la que podrá ratificarlas o modificarlas.

Si las medidas que acabamos de comentar no fueran aceptadas la oficina ejecutora ordenará se cancele y suspenda la intervención con cargo a la caja y se convierta en administración o bien enajenará la negociación.

Cuando el depositario designado tiene el carácter de depositario interventor, tendrá todas las facultades que correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes para ejercer actos de dominio y de administración, así como para pleitos y cobranzas, otorgar y suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistirse de éstas, otorgará los poderes especiales o generales que juzgue convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que el mismo hubiere conferido, su actuación no quedará supeditada al Consejo de administración, Asamblea de Accionistas, socios o partícipes.

Su nombramiento deberá anotarse en el Registro Público que corresponda al domicilio de la negociación embargada.

Cuando la negociación no constituya una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio (art.-----

166).

Respecto a las obligaciones del interventor administrador, el artículo 167 le impone las siguientes :

- I. Rendir cuentas comprobadas a la oficina ejecutora.

- II. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios de la negociación intervenida y entregar su importe en la oficina ejecutora a medida que se efectúe la recaudación, no pudiendo enajenar los bienes de la negociación.

La asamblea y administración de la sociedad podrá continuar reuniéndose para conocer de los asuntos que les competen y de los informes que formule el interventor sobre la marcha y operaciones de la negociación. El interventor podrá convocar a asamblea de accionistas, socios y partícipes y citar a la administración de la sociedad con los propósitos que juzgue convenientes (art. 169).

Si la negociación que se pretende intervenir ya lo estuviera por otra autoridad se nombrará a un nuevo interventor que también lo será para las otras intervenciones mientras subsista la efectuada por las autoridades fiscales. La designación o el cambio de interventor se comunicará a las---

autoridades que ordenaron las anteriores o posteriores intervenciones (art. 170).

Finalmente dispone el artículo 171 que la intervención terminará cuando se haya satisfecho el crédito fiscal o cuando se haya enajenado la negociación, casos en los que se comunicará al Registro Público para que cancele la inscripción correspondiente.

Las autoridades fiscales podrán enajenar una negociación intervenida cuando lo recaudado en tres meses por el intervenor no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado periodo del año, en cuyo caso el porcentaje será el que corresponda al número de meses transcurridos a razón del 5% mensual y siempre que lo recaudado no alcance para cubrir el porcentaje del crédito que resulte.

INDICE DE CITAS

CAPITULO SEGUNDO

- 1.- Rodríguez Lobato Raúl. pag. 203-
DERECHO FISCAL. 204
Colección Textos Jurídicos Universitarios.

- 2.- De la Garza Sergio Francisco. pag. 748 y
DERECHO FINANCIERO MEXICANO. ss.
Ed. Porrúa, S.A., México 1983.

- 3.- Fenech Miguel. pag. 18
PRINCIPIOS DE DERECHO PROCESAL
TRIBUTARIO, Tomo II, Librería Bosch,
Barcelona 1949.

- 4.- De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. pag. 751-
752

- 5.- De Pina Vara Rafael. pag. 243
DICCIONARIO DE DERECHO.
Ed. Porrúa, S.A., México 1980.

- 6.- De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. pag. 754

7.- Carretero Pérez Adolfo.

pag. 569

DERECHO FINANCIERO.

Santillana S.A., de ediciones Madrid.

8.- De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit.

pag. 764

CAPITULO TERCERO.

ARGUMENTOS QUE SE ESCRIBEN RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

1) Desglose y comentarios a los artículos 14, 16, 17 y 22-- de nuestra Constitución Política.

El problema de la constitucionalidad del procedimiento-- administrativo de ejecución o facultad económico coactiva-- como todavia muchos le llaman, tiene su antecedente en el-- siglo pasado, se argumentaba que el procedimiento violaba-- algunos preceptos constitucionales que consagran los dere-- chos fundamentales del individuo."Al respecto la Suprema--- Corte de la Justicia de la Nación siempre se ha preocupado-- por hacer notar que el procedimiento administrativo de eje-- cución no era violatorio de ninguna de las garantías consti-- tucionales, basandose en el estudio que sobre la constitu-- cionalidad de la facultad económico coactiva realizó uno de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-- en ese entonces, Ignacio L. Vallarta.

Así pues, este problema ha sido estudiado largamente tan-- to en la jurisprudencia como en la doctrina administrativa-- (1).

A continuación expondremos el análisis de los artículos 14, 16, 17 y 22 de nuestra Constitución Política, misma que fué de las primeras en el mundo en declarar y proteger lo que-- despues se le llamó como las garantías sociales, es decir,-

el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea.

1. El Artículo 14.

Antes de iniciar el análisis correspondiente veremos que el artículo 14 establece lo siguiente:

" A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. "

La parte importante de este artículo 14 para la presente

tesis es el segundo párrafo que nos dice que " 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 cum-- plan las formalidades esenciales del procedimiento y confor-- me a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. "

Tomando en consideración lo anterior, la Constitución--- nos da a entender que ningún habitante de la República----- (permanente o transitorio) ya sea hombre o mujer, menor o adulto, nacional o extranjero, individuo o persona jurídica o moral puede ser privado de la vida, de la libertad, de la propiedad o posesiones, es decir, de todos y cada uno de--- sus derechos, ya sean los establecidos por la Constitución-- como los que otorgan las demás leyes, decretos y reglamen-- tos, sin que necesariamente se cumplan las siguientes condi-- ciones:

primera.- " que haya un juicio, osea, un conflicto de intereses sometido a la considera-- ción de un órgano imparcial del estado unitario o colegiado, quien lo resuelve rá aplicando el derecho al dictar la-- sentencia o resolución definitiva que puede llegar a imponerse a los conten-- dientes aun en contra de su voluntad.

segunda.- que el juicio se lleve ante un tribu--
nal ya existente, es decir, el órgano--
del estado que se encuentre estableci--
do previamente y que esté facultado pa--
ra declarar lo que la ley señale en ca--
da caso de que se trate.

tercera.- que se cumpla estrictamente el procedi--
miento, en todas sus formalidades y--
trámites legislativos o judiciales se--
gún sea el caso;

cuarta.- que todo lo anterior se encuentre pre--
visto en leyes vigentes" (2).

Ahora bien, se argumentaba que el procedimiento adminis--
trativo de ejecución era violatorio de la garantía de au---
diencia, ya que la autoridad administrativa al dictar las--
diligencias de ejecución en contra del deudor, no había es--
tablecido previamente un juicio ante un tribunal y esto oca--
sionaba que el deudor no pudiera ser oído por autoridad com--
petente, antes de ser ejecutado y como mencionamos en pági--
nas anteriores, la ejecución es un mero acto de molestia.

También se discutía que el mandamiento de ejecución no-----
constituye una sentencia emitida por un tribunal en un jui--

cio, sino únicamente una resolución dictada por la autoridad fiscal.

Al practicarse las diligencias de embargo, la autoridad en comento está privando de la posesión de los bienes, al deudor, sin haber mediado un juicio y privando de la propiedad de los mismos cuando la autoridad fiscal los remata, ya que el precepto del artículo 14 Constitucional establece que nadie puede ser privado de sus propiedades o posesiones sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.

2. El Artículo 16.

De igual forma se discutía y aun todavía hay quienes alegan sobre la inconstitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución en lo que se refiere al artículo 16 Constitucional, en virtud de que este preceptua lo siguiente en su primer párrafo:

" 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. "

De lo anterior se desprende la absoluta prohibición de ocasionar molestias a las personas, a sus familias, papeles o posesiones, "sino es con una orden escrita, fundada y motivada en una disposición legal que esté expedida por una autoridad que de acuerdo con una ley en vigor tenga facultades expresas para realizar esos actos" (3).

La violación al artículo 16 se hacía consistir en que la autoridad administrativa no es una autoridad competente que pueda fundar y motivar la causa legal de un procedimiento-- por el que se moleste a una persona en sus posesiones.

Lo anterior se apoya en el hecho de que como la autoridad-- fiscal al dictar el mandamiento de ejecución y propiamente-- al efectuar una diligencia de embargo, no esta fundando debidamente la causa legal del procedimiento ya que no hay--- sentencia alguna de un tribunal que establezca u ordene se-- practique el embargo al deudor, en todo caso un tribunal,-- como se menciona en el artículo 14 si estaría facultado para dictar una diligencia de embargo pero no una autoridad-- administrativa, que por el solo hecho de detectar la omi--- sión en el pago de un tributo pueda requerir del pago del-- mismo y/o embargar sobre bienes del deudor, tal y como lo-- indica el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación-- que señala que la autoridad fiscal para hacer efectivo un-- crédito exigible, requerirá de pago al deudor y, en caso de

no hacerlo en el acto procederá de la siguiente forma:

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

3. El Artículo 17.

El artículo 17 de nuestra Constitución establece que----
" nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidos los costos judiciales. "

La finalidad del segundo párrafo de este artículo es que prevalezca el orden y la seguridad, así como de que se respeten las garantías individuales y para ello se requiere--- que una entidad distinta y ajena a las personas interesadas juzgue y resuelva los conflictos que surjan entre ellas. " Es ta entidad deberá ser imparcial, autónoma y con el poder su ficiente para imponer obligatoriamente sus resoluciones y-- sólo un órgano del Estado puede reunir estas característi--

cas, osea el Poder Judicial quien se haya capacitado para--
declarar en cada caso lo que la ley establezca " (4).

La violación al artículo 17 consiste en que como la auto
ridad fiscal que es una autoridad administrativa no es com-
petente para fundar y motivar la causa legal de un procedi-
miento, en consecuencia al embargar sobre bienes del deudor
se está haciendo justicia por sí misma y ejerce violencia -
para reclamar su derecho cuando para continuar con dicha di
ligencia interviene la fuerza pública en los casos en que -
se requiere, además como la autoridad fiscal no es el Poder
Judicial y ni siquiera una dependencia de este, deberá som
ter a la decisión de un órgano de este Poder la solución de
sus conflictos.

Así también la autoridad fiscal se hace justicia por sí mis
ma no únicamente cuando embarga bienes muebles o inmuebles-
del deudor, sino también cuando embarga negociaciones con--
todo lo que de hecho y por derecho les corresponda tal y co
mo lo preceptúa la fracción segunda del artículo 151 del Có
digo Fiscal de la Federación que establece que las autorida
des fiscales podrán " embargar negociaciones con todo lo---
que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obte--
ner, mediante la intervención de ellas los ingresos neces-
arios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los acceso
rios legales. "

4. El Artículo 22.

Respecto al artículo 22 también existe violación, ya que este indica los siguiente:

" Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. "

Se alegaba que el Procedimiento Administrativo de Ejecución violaba este artículo, pues al decir que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los que correspondan a una persona para el pago de impuestos o multas, quería decir que " esto ocurría siempre que esta aplicación era hecha por la autoridad judi---

cial, lo que significaba que era esta la que debería intervenir para el cobro de los créditos fiscales y no una autoridad administrativa" (5).

I N D I C E D E C I T A S

C A P I T U L O T E R C E R O

- 1.- Rodríguez Lobato Raúl. pag. 202
DERECHO FISCAL.
Colección Textos Jurídicos Universitarios.

- 2.- Rabasa Emilio y Caballero Gloria. pag. 45 y
MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION. ss.
LI Legislatura de la Cámara de
Diputados, México 1982.

- 3.- Rabasa Emilio y Caballero Gloria. Op. Cit. pag. 50

- 4.- Rabasa Emilio y Caballero Gloria. Op. Cit. pag. 50

- 5.- De la Garza Sergio Francisco. pag. 747
DERECHO FINANCIERO MEXICANO.
Ed. Porrúa, S.A. México 1983.

CAPITULO CUARTO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION A LA LUZ DE LA CONSTITUCION.

1). Desglose y comentarios a los artículos 14, 16, 17 y 22.

En el capítulo que antecede hemos visto como algunos criterios establecen que el procedimiento administrativo de ejecución viola las garantías contenidas en los artículos 14, 16, 17 y 22 de la Constitución Política, ahora bien, contra estos criterios también había algunos que se proclamaban por desmentir la inconstitucionalidad de dicho procedimiento y uno de estos era el del ilustre ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien realizó un estudio sobre la constitucionalidad del procedimiento de ejecución, con la finalidad de darle una respuesta a los problemas planteados y más que nada para dejar en claro que el procedimiento antes dicho no era inconstitucional. A continuación el análisis de los planteamientos que consideran al procedimiento administrativo de ejecución como un procedimiento totalmente constitucional por no violar ninguna de las garantías contenidas en la Carta Magna de 1917, incluso algunos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1. El Artículo 14.

Visto lo anterior se describe como el procedimiento administrativo de ejecución resulta violatorio del artículo 14, pues bien, al caso comenta Sergio Francisco de la Garza (1) que el ilustre administrativista José María del Castillo Velasco, escribía en el año de 1874 que "cuando la autoridad persigue a un deudor de la hacienda pública y exige el pago de algo que es debido al erario, generalmente está armada de la potestad económico-coactiva que consiste en obligar al deudor a satisfacer su adeudo, llegando el agente de la autoridad a apoderarse de los bienes del deudor y hacer trance y remate de ellos, sin necesidad de intervención de otra autoridad ninguna y menos de la judicial. Un poder tan importante explicaba Castillo Velasco-, es en muchos casos peligrosa, pero en verdad es también necesario en diversas ocasiones, por que ni la más simple recaudación sería practicable, si en el ejercicio de sus funciones ---- hubiere de estrellarse contra la resistencia de los deudores."

Por otra parte, se expresaba que nos encontramos con los intereses del Estado, osea en los de la colectividad, que requiere de innumerables servicios que tan sólo el propio Estado puede prestar, y cuya realización depende de los fondos económicos con que cuente y se agregaba que si para cada cobranza que el fisco hubiere de realizar en contra de sus deudores morosos tuviera la obligación de entablar un juicio ante los tribunales previamente establecidos, tarde o

temprano se producirían las peores consecuencias, en virtud de que al no poder actuar la administración empleando la --- coacción que en muchos casos es indispensable para hacer --- efectivos los créditos fiscales hasta que los tribunales resolvieran si procedía en cada caso, las arcas del Estado resentirían una merma fabulosa que cada vez iría acentuándose por que aumentaría en forma progresiva el número de deudores fiscales, que confiados en la viveza de los litigantes y en la tradicional lentitud de la justicia, en lugar de cubrir--- sus créditos en el momento en que ya sean exigibles por el--- fisco preferirían que este entablara juicios en contra de--- ellos, ya que los resultados les serían favorables cualquiera que fuese la resolución del tribunal, por que por lo menos conseguirían demorar el pago, si no es que la sentencia les resulta favorable.

De tal suerte se acumularían los juicios y tampoco resoluciones podrían los tribunales dictar en proporción con el número de aquellos, y tampoco ejecuciones se ordenarían, que el Estado marcharía en tal caso a una completa y definitiva bancarrota.

El Lic. Ignacio Burgóa comenta la tesis de la Suprema Corte (2), misma que se relaciona con el problema planteado y--- que dice así; " La Suprema Corte establece que la garantía de audiencia que todo gobernado tiene frente a las autoridades, no debe consignarse legalmente con las solemnidades y formalidades de los procedimientos judiciales propiamente dichos,

sino que es suficiente que se consigne en las leyes el sentido de otorgar a los particulares una oportunidad de ser oídos y de formular sus alegatos contra el acto que tienda a privarlos de cualesquiera de los bienes jurídicos que menciona el artículo 14." Dicha tesis en la parte conducente dice así; "Esto no quiere decir desde luego que el procedimiento que se establezca en las leyes a fin de satisfacer la exigencia consitucional de audiencia del interesado cuando se trate de privarlo de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial, pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía mediante un procedimiento ante las autoridades administrativas, en el cual se de al particular afectado la oportunidad de hacer su defensa y se le otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que rindiendo las pruebas que se estime convenientes y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final tome en cuenta tales elementos para dictar una resolución legal y justa."

Para concluir con esta polémica la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que "el uso de la facultad económica coactiva por las autoridades administrativas no está en pugna con el artículo 14 Constitucional" (3).

También el maestro Sergio Francisco de la Garza nos dice lo

siguiente :

" Fraga afirma que han preponderado los argumentos que sostienen que como la obligación de pago del impuesto no es una obligación de carácter civil que esté regulada por el derecho común, sino una imperiosa necesidad política que la constituye en un servicio público que debe presentarse aun contra la voluntad del obligado, no puede dicha obligación asumir la forma judicial."

Por su parte Ignacio Vallarta decía lo siguiente :

" Sería preciso pretender que éstos (los jueces) puedan administrar, porque administrar es justamente cuidar de que los servicios públicos se presten en forma que lo ordenan las leyes para atribuirles la jurisdicción que se intente darles ; sería, forsozo, en fin, confundir las facultades de los Poderes públicos, alterando la naturaleza de los asuntos"

que a ellos corresponden, para insistir en que el apremio necesario para el cumplimiento de los deberes políticos, administrativos, debe ser judicial, contencioso " (4).

Lo anterior deja en claro que la facultad económica coactiva o procedimiento administrativo de ejecución, debe ser ejercido por el Poder Ejecutivo y no por el Judicial.

2. El Artículo 16.

Respecto a la violación del artículo 16 que se hacía consistir en que la autoridad administrativa no era competente para fundar y motivar la causa legal de un procedimiento por el que se moleste a una persona en sus posesiones, existen criterios que deshechan esa ponencia.

Primeramente la autoridad judicial no es la autoridad que debe ejercer el procedimiento administrativo de ejecución, " Gabino Fraga nos dice que está convencido de la absoluta necesidad de que el Poder Administrativo sea el que tenga en sus manos la posibilidad de hacer efectivos los impuestos, pues de otra manera el Estado se vería en apuros para poder realizar las funciones que le están encomendadas.

En apoyo de la anterior afirmación, este tratadista hace un examen de los diversos momentos del procedimiento adminis--

trativo de ejecución, para poder determinar si ellos consti-
tuyen actos que por su naturaleza deban ser conocidos por--
la autoridad administrativa o por la autoridad judicial, ex-
amen que se precisa en los siguientes puntos :

a) La liquidación (determinación) del adeudo no puede-
considerarse como un acto que sea de naturaleza judicial,--
sino que, por los efectos que produce, debe reputarse como-
un acto administrativo.

b) El requerimiento de pago tambien constituye un acto--
netamente administrativo, pues aun en el dominio de las re-
laciones civiles no exige la intervencion judicial, sino---
que puede llevarse a cabo por un notario o un corredor o---
simplemente ante dos testigos.

c) El embargo de los bienes del contribuyente; si bien--
es cierto que en las leyes civiles no puede hacerse sin la-
intervencion de la autoridad judicial, no por eso adquiere-
el caracter de un acto que sea, por su naturaleza intrinse-
ca, jurisdiccional, pues los procedimientos de ejecucion,--
aun los de resoluciones judiciales, no son, de ninguna mane-
ra, actos judiciales, sino actos materiales para los que la
autoridad judicial ocurre al ejecutivo, en los casos en que
hay oposicion a la accion expedita de los miembros del po--
der judicial y por ello, considera que si en los casos judi

ciales la ejecución puede hacerse por el poder administrativo, no ve motivo para que, tratándose de una resolución administrativa, no pueda hacerse el embargo también por la misma autoridad administrativa.

d) El remate, que no implica, tampoco, ninguna operación que pueda ser de carácter esencialmente judicial.

e) Sólo queda, en su opinión, la aplicación de bienes,-- en donde ocurre verdaderamente la privación de la propiedad del contribuyente, y sobre ello conviene en que, aunque la privación no constituye un acto que por su naturaleza intrínseca del mismo tenga los caracteres del acto jurisdiccional, de acuerdo al sistema adoptado por nuestra Constitución, se ha puesto bajo la salvaguardia de los tribunales-- el derecho de propiedad, de tal manera que de él no puede ser privado ninguna persona sin que ellos intervengan "(5).

3. El Artículo 17.

Por otra parte, y como también se alegaba que dicha facultad contrariaba lo dispuesto en el artículo 17 Constitucional porque si este prohíbe hacerse justicia por sí mismo y ejercer violencia para reclamar el derecho, disponiendo-- que los tribunales estén siempre expeditos para administrar justicia, el Poder Ejecutivo al exigir en la vía de apremio

el pago de un adeudo fiscal en realidad se está haciendo--- justicia asimismo y ejerciendo violencia que prohíbe el precepto de que se trata, Vallarta dió respuesta a esto en los siguientes términos :

" Si el Poder Administrativo ejerciera violencia exigiendo los servicios públicos que la ley impone a los ciudadanos, de la manera proporcional y equitativa que la misma--- ley ordena; si a ese poder le estuviera prohibido obligar-- al particular, aun por la fuerza, a que preste los servi--- cios públicos que le tocan, él sería imposible, y estaría-- de sobra aquél de los tres poderes a quien la Constitución-- encarga que provea en la esfera administrativa a la exacta-- observancia de las leyes, supuesto que para cada uno de sus actos, aun para exigir una multa por infracción de bandos-- de policía, necesitaría del auxilio de un juez que haga legítimas esas violencias... jamás me cansare de censurar lo bastante este modo de interpretar la constitución, que queriendo hacerla liberal la convierte en absurda..., y para-- contestar directamente la objeción, se puede decir que la-- jurisprudencia no tolera que como violencia se repute el apremio que una autoridad emplea en los términos de ley para hacer cumplir sus mandatos.

Porque la violencia está precisamente caracterizada por una idea contraria del todo a esa falsa noción; una antigua ley española la define así : Cosa que es hecha a otro torticera^{mente} de que no se puede amparar al que la recibe; y todas-

las legislaciones han considerado como esencial elemento de la violencia, la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea. Suponer pues, que una autoridad hace violencia cuando obedece la ley, es subvertir to dos los principios " (6).

4. El Artículo 22.

Para finalizar, se alegó que la facultad económico-coactiva violaba el artículo 22 pues al decir este que no se--- considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los que correspondan a una persona para el pago de impuestos o multas, quiere decir que esto ocurre siempre que esa aplicación sea hecha por la autoridad judicial, lo que significa que es dicha autoridad la que tiene que intervenir para el cobro de los créditos fiscales.

" La Suprema Corte de Justicia ha interpretado el artículo- 22, que se cita, en el sentido de que si bien el legislador quiso que la aplicación de los bienes de una persona para-- el pago de la responsabilidad civil proveniente de la comi-- sión de un delito, sea hecha exclusivamente por la autori-- dad judicial, no exige lo mismo cuando se trata de impues-- tos o multas; siendo este criterio enteramente lógico agre-- ga, porque lo establece con toda claridad el precepto transcrito, cuanto porque la tributación es inherente al ejerci-- cio de la soberanía que proviene de la misma Constitución y

nada hay más consecuente con ella, como que el Poder Ejecutivo, a quien la propia Constitución impone la obligación-- de proveer en la esfera administrativa a la exacta observan--
cia de las leyes, tenga las facultades legales necesarias-- para hacer efectiva aquella función de la soberanía recau--
dando el impuesto " (7).

Así pues, la fracción primera del artículo 89 de nuestra--- ley suprema hace mención de que promulgar y ejecutar las le
yes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la es
fera administrativa a su exacta observancia, es una de las--
obligaciones del Presidente de la República, de tal manera--
que lo anterior deja en claro que el procedimiento adminis--
trativo de ejecución no es violatorio del artículo 22.

INDICE DE CITAS

CAPITULO CUARTO

- 1.- De la Garza Sergio Francisco. pag. 745
DERECHO FINANCIERO MEXICANO.
Ed. Porrúa, S.A., México 1983.

- 2.- Burgoa Ignacio. pag. 446
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
Ed. Porrúa, S.A., 2a. edición,
México 1954.

- 3.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. pag. 121
Tomo IV.

- 4.- De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. pag. 746

- 5.- Rodríguez Lobato Raúl. pag. 202-
DERECHO FISCAL 203
Colección Textos Jurídicos Universitarios.

- 6.- Vallarta Ignacio. pag. 747
ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA.
Revista de la Escuela Nacional de-

Jurisprudencia, Tomo VIII, Nº 29,
UNAM, México 1946.

7.- De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. pag. 747

CONCLUSIONES.

Primera.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución surge como una necesidad de recaudación estatal, hecho que por sí mismo justifica su existencia, constituye el único medio coactivo legal con que cuenta la Hacienda Pública para satisfacer todos aquellos créditos no cubiertos a su favor mediante la vía del apremio; además, representa por la razones expuestas en ésta tesis, un valioso e importante instrumento para la actividad financiera que desempeña el Estado.

Segunda.

Respecto a su naturaleza jurídica, sin duda alguna es de carácter administrativo, ya que quien ejerce el procedimiento es un organismo de la Administración Pública que es una autoridad administrativa, y no debe considerarse como un procedimiento contradictorio como afirma Sergio Francisco de la Garza en su obra de Derecho Financiero Mexicano, porque este procedimiento está compuesto por una serie de actos que como su nombre lo indica procedimentales que tienen como única finalidad la de ingresar a las arcas del Estado lo debido.

Tercera.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución no es violatorio del artículo 14 Constitucional por las siguientes razones :

- a) No viola la Garantía de Audiencia porque el deudor es llamado al procedimiento por virtud del requerimiento de pago.
- b) Aunque se alegue que el mandamiento de ejecución no constituye una sentencia emitida por un tribunal en un juicio establecido, posee toda la validez legal mientras se encuentre debidamente fundado y motivado.
- c) No priva de la posesión de los bienes del deudor sin haber seguido un juicio ante un tribunal previamente establecido porque la autoridad fiscal no tiene que interponer ningún juicio para hacer ingresar al tesoro público lo adeudado, además, el privar se traduce en desposeer a una persona de algo y el despojo no es otra cosa que la misma privación ilegal y violenta de una cosa o derecho, y aún mas, puede llegar a revertir una figura delictuosa, hecho totalmente absurdo ya que el embargo en ningún momento es ilegal por nacer del mandamiento de ejecución que se encuentra de-

bidamente fundado y motivado, y si en un momento se ejerciere violencia, es por actuar el deudor en desacato de un acuerdo legal de autoridad, haciéndose notar que toda norma jurídica tiene como característica el que su observancia se impone aún contra la voluntad del obligado.

Por otra parte, el remate de los bienes sólo es una consecuencia legal del embargo de los mismos y para finalizar, la tesis número 227 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Segunda Sala establece que el uso de la Facultad Económico Coactiva por las autoridades administrativas no esta en pugna con el artículo 14 Constitucional.

Tomo IV	Pag. 121	Perez Francisco.
" VIII	" 960	Barros Felipe N.
" XV	" 922	Velazco Carlos M.
" XV	" 1217	Mahoul José A.
" XX	" 355	Cía. de Comercio e Inversiones Industriales.

Cuarta.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución resulta violatorio del artículo 16 Constitucional en lo que se refiere al segundo párrafo del Art. 145 del Código Fiscal de la Federación (pág. 65 de este trabajo), que establece el

embargo precautorio cuando la autoridad fiscal presuma que un contribuyente determinado, se ausente, enajene u oculte bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de una obligación fiscal, aún cuando el crédito por el que se practique el embargo precautorio no esté-- determinado o sea exigible; esto significa que con el sólo hecho de que la autoridad presuma lo anterior, es causa suficiente para que se prive a una persona de sus posesiones, es clara y evidente la violación al artículo 16 Constitucional ya que con una simple presunción, en mi punto de vista, la autoridad fiscal no esta fundando ni mucho menos motivando la causa de su proceder.

En lo tocante al artículo 158 del mismo Código Fiscal (pág 73 de este trabajo), y en la parte relativa a que si al designarse bienes para el embargo, se opusiere un tercero fundándose en el dominio de ellos, no se practicará el embargo si en el acto demuestra con prueba documental la propiedad de los bienes que se pretendan embargar; ¿ sólo él tercero podrá acreditar la propiedad de los bienes ?, es mi sentir que tambien lo podrá realizar el deudor del crédito o cualquier otra persona que tenga conocimiento de que los bienes no son del deudor.

Ahora bien, por razones de seguridad muchas personas no conservan en sus establecimientos o locales comerciales factu-ras o documentación idónea con que pudiesen demostrar al--- ejecutor que los bienes que pretende embargar no son propie

dad del deudor. ¿ si no lo hacen en el acto de la diligencia se consume la privación de los bienes ?; por otra parte cuando los bienes que se pretenden secuestrar se encuentren en el lugar de la diligencia por motivo de arrendamiento,-- que sucede si el contrato del mismo no es prueba suficiente para que a juicio del ejecutor se suscenda el embargo sobre esos bienes, el ejecutor procederá a embargarlos porque a-- su juicio la documentación presentada no fué prueba sufi-- ciente. En consecuencia este artículo 158 puede resultar--- violatorio del artículo 16 Constitucional ya que de presentarse las situaciones comentadas anteriormente, la autori-- dad no funda ni motiva la causa de sus actuaciones.

Finalmente y en lo que respecta a si la autoridad fiscal es competente para fundar la causa legal de un procedimiento,- esto es, aplicar el procedimiento administrativo de ejecu-- ción, si es competente porque este procedimiento es de natu-- raleza administrativa y es el Poder Ejecutivo el que lo tie-- ne que ejercer y no el judicial como se expuso en el capítu-- lo cuarto de esta tesis.

Quinta.

Referente a la violación del artículo 17 Constitucional, la autoridad fiscal al emplear el procedimiento no se está-- haciendo justicia así misma, ni se debe decir que ejerce--- violencia para reclamar su derecho, ya que únicamente actúa

en acatamiento de lo dispuesto por la ley y el art. 89 de--
la Carta Magna dispone que entre las facultades y obligacio-
nes del Presidente de la República, se encuentra la de pro-
mulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la---
Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta---
observancia, de tal manera que la autoridad fiscal únicamen
teprocede en cumplimiento del art. 145 del Código Fiscal de
la Federación.

Sexta.

Tocante al artículo 22, la Constitución Política da a---
pensar que es el Poder Judicial la autoridad que debe ejer-
cer el procedimiento de ejecución, confusión que quedó acla-
rada al establecer la Suprema Corte que la tributación es--
inherente a la soberanía y esta proviene de la Constitución
misma que otorga al Poder Ejecutivo la obligación de prove-
er en la esfera administrativa a la exacta observancia de--
las leyes; de esta forma se establece que la autoridad ad-
ministrativa es la competente para ejercer el procedimiento
y en resultado, no hay violación alguna al art. 22 a pesar-
de que todavía existen algunos criterios que no están le---
acuerdo con tal determinación.

Ultima.

Las de Vallarta y de Gabino Fraga justifican la existencia del procedimiento administrativo de ejecución, sin embargo, no hay aún, fundamento legal alguno que le de al procedimiento una base constitucional y por lo cual sería conveniente que estuviera reglamentado en nuestra Constitución Política.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Acosta Romero Miguel.
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
5a. edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1983.
- 2.- Bielsa Rafael.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Tomo II, 6a. edición, Ed. la Ley, Buenos Aires
Argentina 1964.
- 3.- Briseño Sierra Humberto.
DERECHO PROCESAL FISCAL.
Cárdenas Editor, México 1975.
- 4.- Burgoa Ignacio.
LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.
Ed. Porrúa, S.A., 2a. ed. México 1954.
- 5.- Carretero Pérez Adolfo.
DERECHO FINANCIERO.
Santillana, S.A., DE Ediciones Madrid.
- 6.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
Ed. Porrúa, S.A., 34a. ed., México 1985.

7.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

Ed. Porrúa, S.A. México 1983.

8.- De la Garza Sergio Francisco.

DERECHO FINANCIERO MEXICANO.

Ed. Porrúa, S.A. México 1983.

9.- DICCIONARIO ANAYA DE LA LENGUA.

Fundación Cultural Televisa, A.C.

Ed. Anaya, S.A., Madrid 1981.

10.- Dublán y Lozano.

LEGISLACION MEXICANA.

Tomo III, Imprenta del Comercio, México 1977.

11.- Fenech Miguel.

PRINCIPIOS DE DERECHO PROCESAL TRIBUTARIO.

Tomo II, librería Bosch, Barcelona 1949.

12.- Fernández y Cuevas José Mauricio.

JURISPRUDENCIA EN MATERIA FISCAL.

Ed. JUS, S.A. primera edición, México 1976.

13.- Fraga Gabino.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Ed. Porrúa, S.A., México 1982.

14.- García Maynes Eduardo.

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.

XXIX edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1978.

15.- García Oviedo Carlos.

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Ed. EISA, México 1968.

16.- Giuliani Fonrouge Carlos y Navarrine Susana.

PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO.

Ed. Porrúa, S.A., México 1982.

17.- Margain Manautou Emilio.

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO

TRIBUTARIO MEXICANO.

5a. edición. Ed. Universitaria Potosina,
México 1979.

18.- LEY DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

Ed. Porrúa, S.A., 34a. edición, México 1985.

19.- LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Ed. Porrúa, S.A., 34a. edición, México 1985.

20.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL.

Ed. Porrúa, S.A., México 1985.

21.- Mendieta Alatorre Angeles.

TESIS PROFESIONALES.

Ed. Porrúa, S.A., México 1982.

22.- Amorós Narciso.

DERECHO TRIBUTARIO.

Ed. de Derecho Financiero, Madrid 1966.

23.- Olivera Toro Jorge.

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Ed. Porrúa, S.A., México 1976.

24.- PEQUEÑO LAROUSSE.

Imprimerie Larousse, Editeur 3204,

France 1964.

25.- Pérez de Ayala José Luis y González Eusebio.

CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO.

Tomo II, Ed. de Derecho Financiero,

Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1976.

- 26.- Pugliese Mario.
INSTITUCIONES DE DERECHO FINANCIERO.
Ed. Porrúa, S.A., México 1976.
- 27.- Rabasa Emilio y Caballero Gloria.
MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION.
LI Legislatura de la Cámara de Diputados,
México 1982.
- 28.- REGLAMENTO AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
Ed. Porrúa, S.A., 34a. edición, México 1985.
- 29.- REGLAMENTO A LA LEY DE IMPUESTO AL VALOR
AGREGADO.
Ed. Porrúa, S.A., México 1985.
- 30.- REGLAMENTO A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA
RENTA.
Ed. Porrúa, S.A., México 1985.
- 31.- Rodríguez Lobato Raúl.
DERECHO FISCAL.
Colección Textos Jurídicos Universitarios
- 32.- Serra Rojas Andres.
DERECHO ADMINISTRATIVO.

Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., México 1981.

33.- Vallarta Ignacio.

ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE
LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA.

Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,
Tomo VIII, Nq.29, U.N.A.M., México 1946.

34.- Villegas Hector.

CURSO DE FINANZAS, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO.

Ediciones Depalma, Buenos Aires 1973.