

ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA

**"LA FACULTAD  
ECONOMICO - COACTIVA"**

**TESIS**

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

**PRESENTA**

**MANUEL QUIJANO MENDEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1955.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

XI-55

D

A MIS PADRES,

con todo cariño.

## I N D I C E

### CAPITULO I

La Facultad Económico-Coactiva. — Concepto. — Justificación. Definición. — Su Relación con el Instituto "Solve et Repete".

### CAPITULO II

El Ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva por medio de la administración. — El problema de la Constitucionalidad.

### CAPITULO III

Breve estudio de Legislación comparada y antecedentes históricos de la Facultad Económico-Coactiva en México.

### CAPITULO IV

El Ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva en México.—El procedimiento administrativo de ejecución.—Sus etapas.—Su control de legalidad.

### CAPITULO V

Proyecto de Reformas a la Reglamentación Actual del Procedimiento Económico-Coactivo en México.

### CAPITULO VI

Conclusiones.

## CAPITULO I

### LA FACULTAD ECONOMICO COACTIVA. — CONCEPTO. JUSTIFICACION. — DEFINICION. — SU RELACION CON EL INSTITUTO "SOLVE ET REPETE".

#### *Concepto*

Mucho se ha discutido sobre la justificación, la naturaleza y la definición de los impuestos. Numerosos tratadistas de las más diversas nacionalidades han procurado determinar y limitar la facultad impositiva del Estado; por el contrario, asunto poco tratado ha sido el relativo a la justificación de la facultad que igualmente el Estado tiene para hacer efectivos los créditos que en su favor existan a cargo de deudores morosos, empleando métodos coactivos.

Paralelamente a la facultad que al Estado se le reconoce para imponer tributos, debe reconocérsele la de apremiar a sus deudores, cuando estos no cubren sus adeudos en el momento en que se les requiere de pago.

Múltiples funciones tiene a su cargo el Estado, y la gran mayoría de ellas sólo puede realizarlas erogando fuertes cantidades de dinero, que, como es natural, proviene de las aportaciones que hacen los miembros que lo constituyen, bien sea en forma voluntaria, bien forzadamente.

En la legislación mexicana se establecen cuatro medios de los que dispone el Fisco como titular de la Hacienda Pública para proveerse de numerario, y ellos son: los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos, y cuando por cualquiera de esos conceptos algún individuo adeuda al Estado cierta prestación pecunaria o cualquiera de las otras formas de pago que establecen las Leyes Fiscales, ese individuo se convierte en sujeto pasivo del crédito fiscal, del cual el Estado es sujeto activo, siendo acreedor de aquel, y como tal debe disponer de los derechos que le faciliten la realización de sus créditos.

De esos derechos el más necesario, mejor dicho, indispensable, que requiere el Fisco para hacer efectiva gran parte de sus créditos, es el de apremiar a sus deudores morosos, o, lo que es lo mismo, el derecho de emplear coacción en contra de los sujetos pasivos de crédito fiscal que no cubran sus adeudos voluntariamente dentro del término estipulado en las Leyes o en los convenios; tal es la FACULTAD ECONOMICO COACTIVA, denominada en tal forma exclusivamente en nuestro medio y en países de nuestra misma tradición jurídica, pero existente en todos y cada uno de los países civilizados del orbe.

Existen varias opiniones en el sentido de que la facultad económico coactiva es un arma de opresión y despotismo que

tienen a su servicio los poderes gubernamentales de los pueblos, para sojuzgarlos y tiranizarlos; contra las que se puede replicar: ¿por qué si a los particulares, cuando tienen a su favor créditos a cargo de sus deudores, se les reconoce la acción de acudir a los Tribunales solicitando que se les obligue, empleando coacción en caso necesario, a que satisfagan sus créditos, no se le va a reconocer al Estado el mismo derecho o uno mayor si sus intereses son anteriores y aun más valiosos a los individuales?

### *Justificación*

Entre las razones que justifican la facultad que el Estado tiene para imponer tributos y las que justifican la que obra en su favor para apremiar a sus deudores morosos, existe una gran similitud, por las razones que más adelante expondré; motivo por el cual he de comenzar este breve estudio sobre la justificación de la facultad económico coactiva, haciendo mención de las teorías más reconocidas sobre la justificación de la facultad impositiva.

#### a).—Tesis de Burroughs.

Burroughs, en su obra intitulada *On Taxation*, sostiene: "Los ciudadanos gozan de los beneficios del gobierno; sus personas y sus propiedades son protegidas; deben ellos, por tanto, pagar los gastos del gobierno. ¿Cómo la Ley no podría suponer la implícita promesa del ciudadano, de pagar la parte proporcional de esos gastos? Y cuando por la misma Ley está determinada esa parte que debe el ciudadano cubrir, ¿no se podrá considerar como una implícita promesa de éste la de verificar ese pago? Los impuestos son una necesidad política. Si la Ley crea una promesa de pago, para que un ciudadano no pueda obtener los servicios o bienes de otro sin compensación, de seguro en materia de impuestos ella impone la misma promesa para que el Estado pueda existir. Las contribuciones constituyen una obligación del ciudadano, sin perjuicio de afectar los bienes sobre que recaen". (*Op. cit. Págs. 253 y 254*).

#### b).—Tesis de Griziotti.

En su obra "Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda", Griziotti dice:

"La actividad desarrollada por el Estado para la realización de sus funciones jurídicas o sociales, debe considerarse como complementaria de la acción que desarrollan los particulares para satisfacer por su propia iniciativa sus necesidades particulares. Completamente diversa sería la acción de los particulares y absolutamente distintos resultarían los costos que éstos soportarían para procurarse los medios de su existencia, si el Estado no proveyese a la defensa exterior, o a la tutela jurídica en el interior, o la asistencia económica, escolar, sanitaria, etc. Por consiguiente, los gastos públicos realizados por el Estado para el cumplimiento de sus funciones, deben esti-

marse como complementarios de los gastos propios de la actividad económica privada". (*Op. cit. Pág. 8*).

"Atributo del Estado es el de disponer del poder de imperio con el fin de procurarse los medios necesarios a los gastos públicos, apelando a la coacción, para desarrollar su actitud financiera, cuando lo estime necesario". (*Op. cit. Pág. 16*).

"El uso del término "causa", que en la doctrina del derecho privado tiene un significado incierto, se justifica, a mi parecer, por la consideración de que también las obligaciones de derecho público, así como las obligaciones y todos los negocios jurídicos de derecho privado, que al par de los contratos producen efectos patrimoniales, deben tener un fin práctico, que es justamente la causa del vínculo jurídico para que resulte legítima la obligación. El fin práctico respecto a las obligaciones tributarias, consiste en los beneficios generales o particulares que obtiene el contribuyente por obra del Estado o por el hecho de pertenecer al Estado, a la sociedad o a la economía nacional que el Estado representa". (*Op. cit. Pág. 215*).

c).—Tesis de Flores Zavala.

El Lic. Ernesto Flores Zavala, en su obra "Finanzas Públicas Mexicanas", fundamenta la obligación tributaria en los siguientes términos:

"En realidad, el único fundamento de la obligación tributaria es que el Estado tiene a su cargo tareas, atribuciones que le han sido impuestas por la colectividad, y que necesita medios económicos para realizarlas. Es decir, la justificación o el fundamento no es sólo la necesidad de dinero, sino propiamente la existencia de atribuciones, de tareas que explican esa necesidad de dinero. Estas tareas o atribuciones dependen del pensamiento político dominante en la colectividad. Esto significa que si el Estado desarrolla atribuciones que corresponden al pensamiento político colectivo, el impuesto que establezca para cubrir los gastos necesarios estará en principio justificado, pero no lo estará en caso contrario. No habrá entonces de limitarse la investigación de la justificación del impuesto, a constatar la existencia de la necesidad económica por parte del Estado, sino que deberá extenderse a determinar si esa necesidad corresponde a una atribución justificada, de acuerdo con el criterio político, jurídico y filosófico de la colectividad. El Estado necesita vivir y, en caso necesario, puede exigir, actuar, porque la colectividad le exige esa actuación y para ello necesita la colaboración económica de sus miembros; el alcance de su actuación depende del pensamiento, del criterio político, jurídico y filosófico dominante en la colectividad.

"En conclusión, el fundamento de la obligación tributaria se encontrará en las atribuciones del Estado que requiere para su realización medios económicos, que se obtienen principalmente a través del impuesto". (*Op. cit. Pág. 144*).

d).—Tesis de la Suprema Corte.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene:

“La idea del impuesto tiene una justificación sencilla y clara: Que el Estado tenga medios para cumplir sus funciones y que estos medios se los proporcionen, según sus fuerzas económicas, los individuos sobre los que tiene potestad; la razón del impuesto es la del gasto a que se aplica, y la razón del gasto es la necesidad del fin a que se refiere”. (Tomo XXXIV, Pág. 1360. *Prontuario. Tomo VIII. Pág. 84*).

Habiendo quedado fundada la facultad que el estado tiene para imponer tributos, según las teorías antes expuestas, trataré, en las líneas siguientes, de justificar la facultad económico-coactiva.

En todas las teorías de que he hecho mención y que justifican la facultad impositiva, se notará que lo que principalmente se concidera como justificante de ella es la necesidad que el Estado tiene de proveerse de los medios necesarios para realizar las atribuciones que la colectividad le impone. Ahora bien, esa misma necesidad, es la principal causa de justificación de la facultad económico-coactiva.

El Estado, con el objeto de satisfacer las obligaciones que se le han impuesto, elabora en determinadas épocas un presupuesto de los gastos que va a realizar en determinado período (ejercicio fiscal), denominado en nuestro medio “Presupuesto de Egresos”. Los ingresos que durante el mismo ejercicio va a percibir, están determinados en la Ley de Ingresos, que, previo un cálculo de las cantidades necesarias para cubrir el presupuesto, establece los conceptos por los que se van a obtener los medios indispensables a tal objeto.

Ahora bien: ¿cómo va a obtener el Estado los ingresos que previene la citada ley? Solamente haciendo efectivos los créditos que en su favor existen. ¿Y si los deudores no los cubren, que sucede? Que los ingresos calculados para cubrir el presupuesto no se perciben y el Estado no podrá realizar las funciones que se le han encomendado. De ahí proviene la inminente necesidad que tiene el Estado de disponer de una facultad que le permita emplear los métodos necesarios para hacer efectivos sus créditos, incluyendo, si es necesario, coacción contra los deudores que no le paguen voluntariamente.

Si el Fisco no tuviera a su disposición la facultad económico-coactiva y, fundado en ella, un procedimiento de apremio debidamente reglamentado por la ley, los casos de evasión de pago de los créditos fiscales aumentarían en grado incalculable, ya que desgraciadamente sólo una pequeña parte de los individuos que integran el Estado, concientes de sus obligaciones, cuyo cumplimiento redundaría en su propio beneficio, aportarían en forma voluntaria sus cuotas proporcionales necesarias a la realización de los fines del Estado.

Entre las expuestas consideraciones, encajan perfectamente las palabras de Griziotti, cuando dice: “Atributo del Estado es el de disponer del poder de imperio con el fin de procurarse los medios necesarios a los gastos públicos, apelando a la coac-



ción para desarrollar su actividad financiera, cuando así lo estime necesario". (*Op. cit. Pág. 16*).

El segundo concepto de justificación de la facultad económico-coactiva, lo encuentro, analizando a la luz de la lógica, las palabras antes transcritas de la obra "On Taxation" de Burroughs; en esa forma, he llegado a las siguientes conclusiones:

Los ciudadanos no deben gozar de los beneficios del gobierno si no cubren la parte proporcional que les corresponde en los gastos que éste eroga; y como el gobierno no puede evitar, ni desea tampoco que aquéllos disfruten de sus beneficios, debe exigírsele al ciudadano, empleando coacción en su contra en caso de resistencia, el pago de esa proporción que le corresponde. Claro está que dicha coacción debe limitarse a lo que dispongan las leyes dictadas con anterioridad al incumplimiento de obligación en que se coloque el ciudadano, a fin de no romper con los principios de legalidad e irretroactividad de la ley que deben normar todo procedimiento.

Desde este punto de vista, considero al individuo que no cubre voluntariamente la proporción que adeuda al Estado en contra de los beneficios que de él recibe, como al que viaja en un vapor de "polizonte", o al que se apodera de fluido eléctrico conectando clandestinamente un alambre de la instalación de su casa a los cables que conducen la energía por las calles, o como al patrón que, habiendo recibido durante cierto tiempo los servicios de un trabajador, se niegue a pagarle la remuneración correspondiente. En estos casos, tanto el capitán del barco, como la compañía de luz y el trabajador, tienen derecho a que las cantidades que no se les cubrieron por los servicios que prestaron: transporte, luz y personales, les sean cubiertas aun en contra de la voluntad de los deudores, contra quienes se ejercitará la coacción que en las leyes esté previamente establecida, en caso de oposición al pago de sus adeudos.

Una tercera razón justificativa de la facultad económico-coactiva, la encuentro, en nuestro derecho, en el principio de que el poder público debe hacer cumplir las normas constitucionales, con antelación a cualesquiera otras. El artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Son obligaciones de los Mexicanos. . .

IV.—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".

Las cuestiones que se pueden plantear respecto a la interpretación de esa fracción en el sentido de que si sólo a los Mexicanos corresponde la obligación de pagar impuestos, es asunto que ha sido ya superado; sólo mencionaré al respecto la opinión que el Lic. Flores Zavala ha dado, después de analizar el punto: "Los extranjeros están también obligados al pago de los impuestos, aun cuando la Constitución sólo habla de los Mexicanos". (*Finanzas Públicas Mexicanas. Pág. 214*). Lo interesante para el objeto que me propongo consiste en que los que estén obligados al pago de las contribuciones, sea cual fuere su nacio-

alidad, deberán hacerlo en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

¿Podría el Poder Público regular la estricta observancia del precepto constitucional mencionado, si no dispusiera de la facultad económico-coactiva? Con el ejemplo que voy a expresar me parece que no habrá duda respecto a la necesidad que el Poder Público tiene de disponer de la facultad a que me refiero, para hacer cumplir el precepto aludido:

Un individuo, causante del Impuesto sobre la Renta en Cédula I, presenta su declaración definitiva correspondiente a determinado período y paga en el momento de la presentación la cantidad que se autodeterminó a su cargo por tal concepto; días después, el Departamento Técnico Calificador del Impuesto sobre la Renta le notifica la liquidación resultante de la calificación de su declaración, en la que resulta a su cargo cierta cantidad, por concepto de diferencias, mismas que dentro del plazo legal cubre voluntariamente. Por el contrario, existe otro sujeto, causante del mismo impuesto, que, al igual que el anterior, presenta su declaración anual definitiva y paga la cantidad que él determinó como deuda a su cargo; sin embargo, la cantidad resultante de la liquidación que el citado Departamento formuló al calificar su declaración, no la paga. En ambos casos, los causantes cubrieron el importe de los créditos que se autodeterminaron a su cargo en las declaraciones, en las que al total de sus ingresos percibidos en el ejercicio fiscal, hicieron ciertas deducciones no permitidas por la Ley del Impuesto sobre la Renta, sólo que, al comunicarles la autoridad fiscal el aumento de su utilidad gravable, uno cubrió las diferencias que resultaron a su cargo y por lo tanto pagó íntegramente el impuesto correspondiente a esa utilidad, y el otro, dado que no cubrió las diferencias que resultaron de la calificación asignada a su declaración, tan sólo cubrió parte del impuesto que le correspondía.

¿Sería posible decir que tales individuos han cubierto los impuestos en la forma proporcional que las leyes establecen? Indudablemente que no, pues la carga del sacrificio que la imposición representa, según la definición de John Stuart Mill, recaería, encontrándose en igualdad de condiciones, mayormente sobre uno de los dos, y, por lo mismo, la proporcionalidad que establece nuestra Carta Magna resultaría sólo letra muerta.

Por lo tanto, a fin de que el Poder Público esté en posibilidad de hacer cumplir el mencionado precepto constitucional, deberá tener a la mano una facultad que le permita obligar al deudor indolente a cumplir con las obligaciones que se le han impuesto, empleando coacción en su contra.

Una razón más que justifica la existencia de la facultad económico-coactiva, tal y como se ejercita en México (administrativamente), se encuentra en los principios unánimemente aceptados de la ejecutoriedad y la presunción de validez del acto administrativo.

El Dr. Antonio Carrillo Flores en su libro "La Defensa Ju-

rídica de los Particulares Frente a la Administración en México", nos dá un concepto claro y preciso de lo que por tales principios debe entenderse, al expresarse en los siguientes términos:

"Un acto administrativo es ejecutorio cuando la administración Pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar y exigir a los particulares aquello que en el acto administrativo está mandado u ordenado. El particular no puede hacerse justicia por sí mismo, la administración pública se hace justicia por sí misma. La ejecutoriedad no es sino la expresión técnica de la posibilidad de que la administración se haga justicia por sí misma."

"En materia administrativa hay lugar, claro, a la intervención de órganos jurisdiccionales, pero ella es posterior a la emisión del acto administrativo... la jurisdicción interviene a posteriori; es ésto lo que se quiere decir cuando se habla de la ejecutoriedad del acto administrativo". (*Op. cit.* P. 67).

"En la doctrina contemporánea se funda esta ejecutoriedad del acto administrativo particularmente en dos razones: una derivada de la urgencia de las necesidades sociales que debe atender y que no permitiría la demora de un juicio previo, y la otra... en la presunción de legitimidad del acto administrativo".

"Como la administración pública actúa a través de órganos que no buscan la persecución de ningún interés que a ellos incumba directamente sino la satisfacción de una necesidad común, debe admitirse que en la generalidad de los casos no tienen motivo para actuar en contra de la norma jurídica y aceptarse, salvo prueba en contrario, que el órgano del Estado obra de acuerdo con la ley". (*Op. Cit.* P. 68).

Tratándose, tal y como se encuentra reglamentada en nuestro derecho la facultad económico-coactiva, de un acto administrativo dotado de ejecutoriedad, creo yo que de las definiciones propuestas por el Dr. Carrillo Flores se desprende muy claramente una razón más que justifica plenamente su existencia.

Por último, dentro del estricto plano del derecho positivo puede hallarse una razón más de justificación para la facultad económico-coactiva, considerando que el solo hecho de que las leyes la establezcan y regulen, es causa para considerarla como existente, válida y suficientemente justificada.

Han quedado en esa forma expuestas, las razones que justifican, en mi opinión, la existencia de la facultad económica coactiva del Estado.

#### *Definición.*

Una vez desarrollados el concepto y las razones que justifican la existencia de la facultad económico-coactiva, trataré de definirla, en los siguientes renglones.

El Lic. Flores Zavala, en su tratado de Finanzas Públicas Mexicanas, se refiere a la facultad económico-coactiva en los siguientes términos: "Un problema que surge de inmediato, es el de la justificación del derecho del Estado para constituirse en propietario de un conjunto de riquezas, cuyo origen funda-

mental es la aportación que hagan los miembros del propio Estado. no en forma voluntaria, sino en forma obligatoria, derivada del imperativo legal y hecha efectiva a través de la Facultad económico-coactiva, es decir, a través de la acción del Estado exigiendo, por sí mismo y en uso de su autoridad, el pago de las cantidades que él mismo ha establecido como créditos a cargo de sus miembros". (*Op. Cit. P. 8*).

De tal exposición se desprende que el citado autor conceptúa a la facultad económico-coactiva como "la acción que tiene el Estado para exigir, por sí mismo y en uso de su autoridad, el pago de las cantidades que él ha establecido como créditos a cargo de sus miembros, cuando éstos no las pagan en forma voluntaria".

El Sr. Juan Castillo, en su libro "La Facultad Económico-Coactiva", no define propiamente lo que por ella debe entenderse. Sin embargo, considera al ejercicio de la facultad económico-coactiva como el apremio fiscal establecido por las leyes para la pronta y eficaz recaudación de las contribuciones y sus rezagos, multas y recargos y para el cobro oportuno de toda clase de adeudos fiscales. (*Op. Cit. Pág. 6*).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia reconociendo la existencia y legalidad de la facultad económico-coactiva (lo que se verá en el siguiente capítulo), e igualmente ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la aplicación de la misma facultad para el cobro de cantidades que no tienen carácter de impuestos o adeudos al fisco, importa violación de las garantías constitucionales. (*Semanario Judicial de la Federación*): Tomo VII—Pág. 533. amparo promovido por Lucio Monroy, Tomo VIII—Pág. 747. amparo: Levy Andrés y Coags.; Tomo VIII—Pág. 1157 amparo: Cesarón Pablo G.; Tomo VIII—Pág. 1370. amparo: González J. Guadalupe, y Tomo VIII—Pág. 2312. amparo: Suárez Joaquín M.

Por lo expuesto, y tomando especialmente en consideración los textos últimos transcritos, creo que la mejor definición que de la facultad económico-coactiva pueda darse, es:

"El derecho que tiene el Estado para hacer efectivos por sí mismo y en uso de su autoridad, toda clase de créditos fiscales que no sean cubiertos voluntariamente por sus deudores, aplicando en contra de éstos los medios de apremio que establezcan las leyes".

## RELACION ENTRE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA Y LA INSTITUCION "SOLVE ET REPETE"

La facultad económico-coactiva se encuentra en íntima relación con la institución denominada "Solve et Repete", que en algunas legislaciones, como la argentina y la italiana, tiene una aplicación estricta.

Andreozzi, en su tratado de "Derecho Tributario Argenti-

no", explica claramente el concepto, el origen y el fundamento de dicha institución, en la siguiente forma:

"Este concepto constituye una característica específica de la obligación tributaria y significa no lo que generalmente se cree, es decir, pague y apele, sino pague y repita, o sea, pague y discuta la legitimidad del cobro".

"Su origen parece ser antiquísimo, al decir de Tesoro, y se remontaría a los tiempos de la república romana (72 años A. J.)"

"Su fundamento económico es que el Estado no puede demorar la precepción de los tributos por las razones que puedan invocar los deudores, y debe dotarse a la norma tributaria de una coacción de máxima eficacia".

"A aquel debe agregarse otro fundamento, de carácter jurídico, que es la presunción de legitimidad del tributo y de su liquidación. En este aspecto se advierte que la presunción de legitimidad que acompaña a todo acto administrativo, tiene un contenido más firme, que la transforma en una legitimidad totalmente ejecutiva, por cuya virtud no puede ser discutida sino cuando se ha cumplido previamente su exigencia, o sea el pago del tributo".

"Con razón dice Tesoro (*Op. Cit. Pág. 436*) que: "el concepto de "solve et répète" es algo más y algo distinto que el principio de la ejecutoriedad del acto administrativo, y en cierto sentido es algo independiente de aquel principio, porque, a pesar del origen en parte común, con el "accertamento", podría ser ejecutivo (como los otros títulos de derecho privado que tienen la misma característica) aún sin el instituto del "solve et répète" y, por otra parte, el principio en examen podría subsistir (como contractualmente existe en algún negocio privado) aun sin la existencia de un acto administrativo ejecutivo".

"Para estimar sus proyecciones jurídicas, debemos considerar dos hipótesis: una exclusivamente doctrinaria y la segunda referida a determinada latitud jurídica, por la decisiva influencia que tiene la legislación y la estructura institucional de cada país en la aplicación de la doctrina".

"Doctrinariamente, el concepto de "solve et répète" se refiere a los tributos (impuestos, tasas y demás contribuciones)".

"Beneficia a todas las potestades tributarias, originarias y delegadas, pues es un concepto de carácter genérico, aunque no esté confirmado en determinada norma tributaria".

"Con esto queda dicho que, en contra de lo que generalmente se acepta y exigen algunas leyes redactadas sin técnica jurídica, el concepto sólo protege a la obligación tributaria".

"En relación con las multas y demás penas fiscales, indemnizatorias o no, no debe tener aplicación, porque la pena es el castigo a una infracción comprobada. Es antijurídico exigir su cumplimiento y recién aceptar la discusión de su legitimidad. Al argumento que generalmente se invoca de que sólo se aplica a las penas pecuniarias, diremos que el hecho de que la norma tributaria pueda contener penas de éste u otro carácter, no sig-

nifica que éstas tengan distinta naturaleza ni sustancia jurídica. Es anticientífico hacer regir por principios diferentes, situaciones jurídicas que tienen análogos caracteres”.

“El concepto de “solve et répète” no impide la defensa del administrado contra la ilegitimidad del tributo, sino que permite la inmediata percepción del mismo, considerado legítimo, subordinado a determinadas reglas de discusión para obtener su devolución si efectivamente fuera ilegítimo”.

“El pago con protesta del tributo (que deberá hacerse en la forma y oportunidad que la norma determine), no traduce un concepto de pago de la obligación tributaria. No surte el efecto que es la cancelación de aquella, ni cierra la discusión; al contrario, la inicia si así lo desea quien lo efectuó”.

“El concepto de “solve et répète” supone la existencia de los sujetos de la obligación y de un tributo o contribución. Consecuencia lógica es que el principio se aplica a todos los deudores de aquella, es decir que ninguno de los considerados responsables de su pago puede usar los resortes legales sin haber cumplido con aquel requisito”. (*Op. Cit. P. 160*).

La íntima relación que existe entre la facultad económico-coactiva y el instituto “solve et répète”, deriva de sus fundamentos económicos, que son exactamente los mismos, y en parte, de sus fundamentos jurídicos y de los objetos que persiguen. Ambas instituciones se complementan en la dinámica de la recaudación porque si el deudor no cubre el crédito que el Estado le exige, antes de discutir su legalidad, por medio de la facultad económico-coactiva se le fuerza a ello.

En México, la institución de “solve et répète” existe aun cuando no recibe esa denominación, y en forma distinta que en Argentina, en virtud de que le basta al deudor garantizar el crédito fiscal para encontrarse en aptitud de discutir la legalidad del cobro; pero su aplicación se extiende no tan sólo a la obligación tributaria, sino a la obligación pecuniaria fiscal, en lo general.

Las garantías que se admiten, aparte del pago bajo protesta, para garantizar los intereses del erario y suspender en su caso el procedimiento coactivo, son: depósito de dinero, fianza de compañía autorizada o de persona física o moral que acredite su idoneidad y solvencia, prenda o hipoteca, y secuestro convencional en la vía administrativa de negociaciones o bienes raíces previamente valuados ante la Oficina Fiscal que deba calificar la garantía. (*Código Fiscal de la Federación, Art. 12*).

En otros países se paga y se discute la legitimidad del cobro tributario. En México se paga o se garantiza el crédito fiscal, y se discute la legitimidad de su cobro. De todas formas, el Fisco nunca pelea en descubierto, principal objeto del instituto “solve et répète”.

Claro está que en cada nación existirá mayor o menor grado de relación entre las instituciones “solve et répète” y “facultad económico-coactiva” según sean los preceptos legales que las establezcan y regulen.

Desde luego, en México la relación es mayor que en Argentina, en virtud de que para discutir la legitimidad de cualquier cobro fiscal, es necesario garantizar el interés de la Hacienda Pública, y cuando esto no se hace, el crédito se cobra ejecutivamente, salvando siempre el derecho del deudor de discutir a posteriori la legitimidad del cobro. Sin embargo, hay que considerar que la institución no existe en nuestra legislación positiva en su estricto concepto de pagar y discutir, y que la que existe, existe en un grado mucho más atenuado que en otras respecto del gravamen que para el deudor representa.

Cuando no se garantiza el interés fiscal, se procede al cobro ejecutivamente antes de discutir su legalidad; si se garantiza el interés fiscal, se suspende el procedimiento coactivo enderezado en contra del deudor hasta en tanto resuelve la autoridad competente sobre la legitimidad del crédito que se exige; y cuando la resolución que determina el crédito, quede firme, si el deudor no cumple con la obligación que dicha resolución le impone, ejecutivamente se le hace cumplir.

La opinión generalizada sobre el privilegio que tiene el Fisco de no litigar nunca en descubierto, esto es, sin que el crédito que se discuta se encuentre previamente garantizado, lo ha querido interpretar en el sentido de que el Fisco comete un despojo en perjuicio de los particulares, pero tal forma de ver las cosas ha sido rebatida brillantemente por dos notables juristas: Vallarta y Rodríguez de San Miguel.

El primero dice al respecto:

“He tenido ya antes ocasión de indicar que en las deudas fiscales que proceden del impuesto, en negocios de contribuciones, aunque en ellos surja algún incidente que los haga contenciosos, el Fisco no pelea despojado, porque como despojo de las rentas que le pertenecen, se debe calificar la resistencia al pago del tributo exigido en nombre de la soberanía nacional. En esta clase de asuntos una doble presunción legitima esa máxima fiscal: la de que la Hacienda Pública es la dueña del Impuesto que cobra, y la de que el deudor que resiste o dilate el pago, es mero detentador”. (*Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva*).

El segundo agrega en su obra “Guía judicial”:

“Otro privilegio fiscal, cuya mala inteligencia y abusos se han hecho insoportables, es el principio de que el Fisco nunca litiga despojado. Esta regla, que, tal como es en derecho, no presenta una deforme irregularidad, ha querido la ignorancia convertirla en el atroz principio de que el Fisco litiga despojando, cuando ciertamente no es semejante barbaridad lo que el derecho ha establecido en beneficio del Fisco, y ha estado muy distante de querer que el primer efecto de pretender la Hacienda Pública una cosa sea hacerse de ella, y que para el Fisco todas las demandas comiencen por donde todas acaban. Los autores

más respetables, los más celosos del Fisco, los que por su oficio consumieron muchos años versándose en sus negocios, al exponer ese principio de no litigar desposeído, dicen que obra en todos los casos en que el referido Fisco entra desde luego presentando robustos fundamentos y seguras constancias de su derecho, y aquel con quien litiga no es poseedor, sino injusto detentador, sin título ninguno, ni aún colorado". (*Op. Cit. P. 142*).

De lo expuesto, fácilmente se infiere la relación que existe entre la facultad económico-coactiva y el instituto Solve et répète, tanto por su interdependencia en la dinámica de la recaudación cuanto por su similitud de fundamentos y objetos, y queda a su vez demostrada la necesidad que el Estado tiene de que ambas instituciones se encuentren legalmente reglamentadas.



## CAPITULO II

### EL EJERCICIO DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA POR MEDIO DE LA ADMINISTRACION.—EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Una vez reconocida y justificada la facultad que el Estado, tiene para emplear coacción en contra de sus deudores morosos, a fin de hacer efectivos sus créditos, surge el problema de determinar a qué órgano del Poder Público debe confiársele su ejercicio.

Las contribuciones son una necesidad vital para el Estado, que no podría existir sin tesoro público. La acción de recaudarlas compete a la administración activa del poder y es por su naturaleza ejecutiva e indeclinable. Esta afirmación es tan indestructible, como lo es la de que la recaudación es un servicio público y una ejecución de la ley, que en todos los países en que existe la división tripartita de poderes se ha confiado al poder ejecutivo; por ello afirmo, a reserva de justificarlo posteriormente, que el ejercicio de la facultad económico-coactiva es de la competencia exclusiva de la administración.

Vallarta sostiene el mismo principio en su "Estudio sobre la constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva", en el que dice: "Para ilustrar tanto como deseo las cuestiones que me ocupan, séame lícito citar las palabras de un caracterizado escritor español; son éstas: "Las necesidades del servicio público son constantes, periódicas y esenciales para el orden social, la ley provee a su satisfacción entre otros medios, por el de los impuestos y los títulos, cuya recaudación autoriza; y supuesta la justa distribución que siempre se presume de Derecho, no puede resistirse, ni negarse ni dilatarse por los contribuyentes el pago de las cuotas que se le han repartido; tal es el fundamento en que en todos los tiempos y en todos los países se ha considerado la autoridad pública con derecho a exigir el pago de los tributos ejecutivamente".

"Por su naturaleza, el apremio nunca puede degenerar de su carácter, que es esencialmente civil y administrativo; para los fraudes o resistencia violenta, que constituyen delito, el código penal o las leyes especiales prestan el correctivo necesario; para vencer la indolencia o la omisión del pago, basta la coacción civil ejecutada por la autoridad administrativa contra los bienes del deudor; y en esta coacción es justo imponerle también las costas del procedimiento o los recargos que a ellas corresponden y que sirven al propio tiempo de medio represivo de la morosidad".

"Por lo demás, la vigilancia ejercida sobre los agentes de la cobranza es el primer elemento de una bien entendida recau-

dación. . . Por lo que toca a la forma de su nombramiento, sólo hay que recordar que los procedimientos de apremio son por su naturaleza administrativos y que, por tanto, a las autoridades de este orden compete la elección. Si pudo en otros tiempos suponerse que el apremio fiscal es un acto necesariamente judicial y del resorte exclusivo de los tribunales, no se desconoció nunca la intervención que en él tocaba a la administración, ni podría sostenerse tal principio. En la actual división de poderes públicos, según la índole de las constituciones modernas, la administración general tiene dentro de su esfera todos los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos con arreglo a las leyes; y la cobranza de los tributos es uno importantísimo entre esos servicios; y los medios de autoridad que debe por sí misma ejercitar, sin necesidad de compartir extraño auxilio. Por eso, y porque sólo se trata de actos en que no hay contienda, la cobranza de tributos con el ejercicio de la facultad coactiva que ella exige, se encomienda en los pueblos modernos a los agentes de la administración exclusivamente". (*Vallarta. Op. Cit.*).

Pero al lado del principio, justo es reconocer la excepción que consigna a la competencia judicial el conocimiento de las cuestiones contenciosas que surjan durante el apremio administrativo.

Juan Castillo, en su obra "La Facultad Económico-Coactiva", reconoce el principio y la excepción cuando se expresa en la siguiente forma: "El ejercicio de la facultad económico-coactiva, establecida para el cobro de toda clase de adeudos fiscales y muy especialmente para hacer efectiva la recaudación de las contribuciones y sus rezagos, multas y recargos, que conforme a las leyes se causen e impongan, debe efectuarse administrativamente y por la vía ejecutiva, cuyos procedimientos se extiendan a embargar bienes suficientes a cubrir las deudas líquidas, a mandarlos valuar, a verificar el remate en almoneda pública y a adjudicarlos al fisco en los casos que se determinarán y, para evitar dudas sobre los límites a que se sujeta dicha facultad, sólo deberán entenderse por contenciosos aquellos puntos en que fundadamente se dude sobre la aplicación de la ley al caso particular que se vea o en los que esté mandado practicar, por la ley expresa, actuaciones judiciales, no debiendo por consiguiente calificarse de contenciosos, aquellos asuntos referentes a deudas líquidas y alcances liquidados, contribuciones y otros créditos en que legalmente se hayan convenido términos o señalado plazos para su pago, pues en estos y en todos los casos en que el derecho fiscal sea claro e indudable conforme a las leyes y disposiciones vigentes, los agentes coactores tienen que proceder a la cobranza, tomando por sí mismos las providencias necesarias hasta de embargo y remate, con total inhibición de las autoridades judiciales y de cualquiera otra, sin interrumpir la marcha de sus procedimientos, sólo porque los deudores resistan el pago, lo que hacen las más veces con el

único objeto de dilatarlo y sin que a pretexto de las contradicciones y recursos que se hagan valer, puedan llamarse contenciosos los asuntos hasta después de haber satisfecho a lo menos en calidad de depósito la cantidad de que se trate". (*Op. Cit. P. 16*).

Hasta aquí, el problema mencionado al comienzo de este capítulo, parecería que ha quedado resuelto sin más discusión, confiriéndole el ejercicio de la facultad Económico-Coactiva a la administración, y al criterio equitativo de los jueces la resolución de los asuntos contenciosos que surjan durante el procedimiento de apremio; pero en realidad, el verdadero problema nos lo van a plantear por un lado la norma constitucional contenida en el artículo 14 de nuestra ley suprema, y por el otro, la necesidad que el Estado tiene de hacer efectivos sus créditos a la mayor brevedad, a fin de realizar las atribuciones que le imponen sus integrantes y que deben ser satisfechas en un determinado momento histórico, y que no pueden ser aplazadas ni eludidas sin provocar funestas consecuencias.

El artículo 14 constitucional en la parte relativa concretamente dice:

"...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..."

Por una parte, los procedimientos coactivos al ser ejecutados por los oficiales de la administración según el precepto constitucional transcrito, resultarían violatorios de la garantía del previo juicio en él contenida, interpretándolo en un sentido netamente gramatical. Por otra parte, nos encontramos con los intereses del Estado, o sean 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 cuenta.

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 las peores consecuencias que se puedan imaginar se producirían, 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 tesoro público resentirían una merma fabulosa, que cada vez iría acentuándose porque aumentaría en forma progresiva el número de los deudores fiscales, que, confiados en la viveza de los litigantes y en la tradicional lentitud de la justicia, en vez de cubrir sus créditos en el momento de su exigibilidad, preferirían que el Fisco entablara juicios en contra de ellos, ya que los resultados les serían favorables cualquiera que fuese la resolución del tribunal, porque por lo menos conseguirían dilatar el pago, si no es que la sentencia les resulta favorable aún en contra de la ver-

dadera razón legal. De tal manera se acumularían los juicios, y tan pocas resoluciones podrían los tribunales dictar en proporción con el número de aquellos, y tan pocas ejecuciones se ordenarían, que el Estado marcharía en tal caso a una completa y definitiva bancarrota.

Ahora bien, ¿cómo podrá salvarse el aparente escollo que representa para el ejercicio de la facultad económico-coactiva en manos de la administración, el artículo 14 constitucional, sin romper con el otro precepto del mismo rango contenido en el artículo 49 que pregona la división tripartita de poderes, fórmula política la más adecuada que se ha encontrado para impedir el absolutismo de los gobernantes?

Las reflexiones de Vallarta, que a continuación transcribo, son sumamente interesantes y ayudarán en parte a resolver este problema:

“Averigüemos, pues, si al Poder administrativo es lícito cobrar los impuestos, apremiando al deudor moroso a su pago, o si esto es facultad exclusiva del judicial. Tantas veces se ha resuelto en el mismo sentido esta cuestión; son tan incontables y uniformes las ejecutorias del tribunal que interpreta final y decisivamente la ley suprema; está tan bien establecida la verdad legal sobre este punto, que si mi estudio fuera a encerrarse en los límites de la jurisprudencia, nada más me restaría para concluirlo, que citar esas innumerables ejecutorias que deciden que es constitucional el ejercicio de la facultad coactiva. Pero como esto no satisfaría los propósitos prácticos de la comisión que estoy procurando llenar, debo salir de esos límites profundizando aquella cuestión, considerando, así la naturaleza del apremio fiscal, la esencia del servicio público, consistente en el pago del impuesto, como la razón y motivos de los textos constitucionales que esas materias regulan”.

“El artículo 31 de la ley fundamental dice esto literalmente: “Es obligación de todo mexicano: I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria. II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. “Y el 33 declara a su vez que también los extranjeros “tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes”. Precisar cuál sea la naturaleza y alcance de esas obligaciones, cuales sean los medios coactivos apropiados para hacerlas efectivas en quien las resista, y determinar, en consecuencia, a qué poder corresponde exigir su cumplimiento, es poner en toda su luz la cuestión constitucional que estudio”.

“Que la obligación de que habla el artículo 31 sea una verdadera obligación política aunque no civil, preciso es desde luego advertirlo, y a cuyo cumplimiento pueda compelerse al que rehusa llenarla, es cosa de que este texto no permite dudar. La obligación de servir personalmente a la patria, está con justicia equiparada en la segunda parte del artículo con la de con-

tribuir para los gastos públicos; y si se atiende a que el Congreso aprobó tal artículo, no dividido en fracciones, como ahora está, sino formando un solo texto, queriendo que las dos obligaciones se rigieran por la misma regla de proporción y equidad, aquel aserto adquiere una evidencia irresistible, porque sólo diciendo que no es una obligación pagar los impuestos, se puede llegar sin contradicción a afirmar que la que le es semejante, idéntica, la de defender la patria, tampoco lo sea. Si al contribuyente moroso se le embarga para obligarlo a pagar el impuesto, al mexicano egoísta que rehusa prestar un servicio público, se le compele a hacerlo aun contra su voluntad. O eso dice el precepto constitucional, o las palabras del idioma pierden su valor cuando se trata de entender la ley suprema... Ciertamente es que ante ningún tribunal se puede llevar a quien no quiere ser soldado, para obligarlo a que lo sea; pero ello proviene de que la obligación de que hablo es política y no civil, y de que, por regla general, no son los tribunales los encargados de garantizar los derechos, ni de hacer efectivos los deberes políticos”.

“Y determinando después la naturaleza del contrato de enganche, celebrado bajo el imperio de aquel artículo 31, he agregado esto: “No es ni con mucho exacto que el enganche sea un contrato, como los que los particulares celebran, regido en todo por la ley civil, rescindible por las mismas causas que éstos, no sujeto a fuerza coactiva en caso de inejecución, sino resuelto como toda obligación de hacer en la de pagar daños y perjuicios. Basta tener en cuenta que las obligaciones que produce son políticas y no civiles, para saber que ese contrato obedece a reglas diversas de las establecidas en el Código, siendo su objeto un servicio público que no se puede abandonar, la defensa misma de la patria, un servicio del que no se puede desertar sin cometer un delito; entrando en él, como uno de sus elementos constitutivos, el deber que el mexicano tiene de hacer esa defensa, deber susceptible de apremio, como lo hemos visto, el contrato de enganche no puede asimilarse a los que sólo la especulación o la utilidad privada dan origen, a los que son extraños a todo interés público, a toda consideración propia del derecho político”.

“Y todo eso que he sostenido hablando del servicio militar, a que los mexicanos están obligados, es por completo y necesariamente aplicable al pago del impuesto que tienen que satisfacer nacionales y extranjeros. Porque fuera de discusión está puesta la verdad, de que ninguna de esas dos obligaciones, consagradas por el precepto constitucional, traen su origen del contrato, ni están reguladas por el Derecho Civil, ni pueden asumir la forma judicial; antes, por el contrario, son la imperiosa exigencia de una necesidad política regida por el Derecho administrativo; constituyen servicios públicos, que se deben prestar aun contra la voluntad del obligado; porque así como para la autonomía de la patria es indispensable su defensa por sus propios hijos, así el pago del impuesto es precisa condición de la existencia del Gobierno, del mantenimiento del orden público, a cuya

sombra reposa la sociedad civil. Y del mismo modo que no es de la competencia judicial apremiar al ciudadano a tomar las armas, formando de su resistencia una cuestión contenciosa, tampoco lo es hacer efectivo el pago del impuesto, ni aun en el caso que el deudor se oponga a verificarlo, para convertirse así en judicial, negocio que por su esencia es administrativo. Sería preciso afirmar que las obligaciones cuya naturaleza estoy analizando son civiles, para así sostener que el exigir su cumplimiento, es atribución de los jueces; sería preciso pretender que éstos pueden administrar, porque administrar es justamente cuidar de que los servicios públicos se presten en la forma que lo ordenan las leyes, para atribuirles la jurisdicción que se intenta darles; sería preciso, 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 deberes políticos, administrativos, debe ser judicial, contencioso”.

“Estudiando estas cuestiones con todo el detenimiento que su importancia reclama, se llega a descubrir, en el fondo de las réplicas con que se atacan las verdades que me empeño en demostrar, el sofisma que confunde las facultades de cada Poder; sofisma tanto más peligroso, cuanto que, afectando respetar el principio fundamental de las Constituciones modernas, el que establece la división de Poderes, de hecho lo desconoce, lo niega. Estas réplicas presuponen que el impuesto no es más que una obligación que sólo los jueces pueden hacer efectiva, y olvidan que tal obligación es más que un vínculo de derecho, porque importa una necesidad política, existente aun contra la voluntad del deudor; reputan como doctrina indisputable que toda resistencia al cumplimiento de un deber sólo puede ser vencida por la acción judicial, y no se fijan en que no son ni pueden ser los jueces los que apremien el cumplimiento de los servicios públicos. Al afirmar, pues, esas réplicas, que el apremio fiscal invade las atribuciones judiciales, dan por cierto y probado lo mismo que se disputa, a saber: ¿el pago de las contribuciones es obligación civil, cuya ejecución toque a los tribunales? ¿Pueden éstos distribuir los servicios públicos, vigilar y exigir que los ciudadanos cumplan con sus deberes políticos? ¿Siempre que éstos resistan un servicio público, aun cuando se trate de una simple prevención de policía, debe ir un juez a emplear las medidas coactivas indispensables para que el orden público no se perturbe?... Aquel sofisma supone resueltas todas estas cuestiones en el sentido que no pueden resolverse sin manifiesto absurdo, en el de que toda desobediencia a la ley administrativa engendra una controversia que deben dirimir los jueces; y al dar al Poder Judicial una facultad que su propia naturaleza repugna, se priva al Ejecutivo de sus medios propios de acción, se le impide que provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; y así, nulificando a éste y haciendo monstruoso a aquel, se acaba por desconocer el principio que divide sus mutuas

atribuciones, según la naturaleza misma de los asuntos de su competencia”.

“Querer que los tribunales sean quienes apremien al mexicano egoísta a defender su patria, al contribuyente moroso a pagar el impuesto, es no respetar ese principio, sino rebelarse contra él, confundiendo monstruosamente las atribuciones judiciales con las administrativas. Esto es por completo inaceptable”. (Vallarta, *Op. Cit.*).

Con las palabras de Vallarta queda demostrado que el Ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva corresponde a la administración activa del poder; y aunque el mismo jurista tan sólo reconoce el principio cuando se trata de hacer efectivos los Impuestos, en nuestro derecho positivo se le otorga a la administración dicha facultad para hacer efectivos toda clase de adeudos fiscales cuyo monto y fecha de exigibilidad estén claramente determinados, porque se pensó que, de no ser así, el problema de acumulación de juicios antes apuntado, que traería como consecuencia la merma de los elementos económicos del Estado, estaría resuelto tan sólo en parte, y que no hay razón para hacer distinciones respecto de la recaudación de los créditos fiscales, sólo por el hecho de que provengan de fuentes distintas, ya que la necesidad que el Estado tiene de percibirlos es una sola.

Además, no se perdió de vista en ningún momento la presunción de validez que acompaña a todo acto administrativo, y se pensó que si la administración determina a cargo de un individuo cierta prestación no proveniente del impuesto, pero fundada en una ley de carácter fiscal, esa determinación debe reputarse válida y reforzarse con el mismo carácter ejecutivo de una determinación tributaria.

Vallarta resolvió el problema en parte y en su tiempo, demostrando que la obligación de contribuir a los gastos del Estado, es por naturaleza política, preservando al mismo tiempo la teoría de la división de poderes, pero en la actualidad ¿cómo podremos otorgar a la Administración el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva si el artículo 14 Constitucional indiscutiblemente establece en favor de los individuos la garantía de audiencia para cuando se les quiera privar de la vida, propiedades, etc.?

Primeramente, aunque sea objeto de ataque por parte de los constitucionalistas, hay que asentar claramente el principio de que los intereses del Estado son superiores a los individuales, y que si el Estado necesita medios de subsistencia, deberá proporcionárselos por los métodos que tenga a su alcance, y que si la letra de una disposición constitucional que otorga a los individuos una garantía, se lo impide, forzoso será interpretarla en un sentido lógico y congruente con la realidad. Claro está que ese principio, deberá atenuarse en el mayor grado posible, haciendo que se respete siempre el texto gramatical de los precep-

tos constitucionales cuando el hacerlo no ocasione perjuicios a la colectividad.

Si el Estado es la salvaguardia del derecho, si el Estado es el mismo orden jurídico, ¿cómo el mismo derecho va a estar de parte de su extinción? Si el artículo 14 de la Constitución es una de las mayores conquistas jurídicas al igual que las demás garantías proclamadas en la Ley Suprema, ¿puede pensarse que ellas mismas procuran su destrucción? Si dejamos morir al Estado por respetar la letra de un precepto que establece una garantía individual, ¿quién va a hacer que nos respeten más tarde esa y las otras garantías? Los que no estén de acuerdo con el citado principio, indudablemente son fervientes partidarios de la anarquía, el mayor caos al que puede llegar una colectividad.

Y ahora, para atenuar al mayor grado posible el principio de que el Estado debe proporcionarse los medios de su existencia por los métodos que tenga a su alcance, debo repetir que la letra de los preceptos constitucionales siempre deberá ser respetada cuando ello no implique el desequilibrio del orden que la misma constitución establece; y así, en lo que atañe al ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva, debemos exigir al encargado de aplicarla el respeto de todas las garantías, llámense de legalidad, de irretroactividad de la ley, etc., así como la de audiencia, aunque el juicio en el que deba oírse al deudor fiscal sólo constituya una semejanza con el que debe exigirse para los demás casos de privación de vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, es decir, cuando el Estado no intervenga en ejercicio de esa facultad; para eso, deberá reglamentarse un procedimiento adecuado e investirse a la administración de facultades judiciales.

Por lo que se refiere al procedimiento, en capítulos posteriores me ocuparé de él, y por lo que se refiere a las facultades jurisdiccionales de la administración, repetiré aquí las palabras de Kelsen que aparecen en su obra "Teoría del Derecho y del Estado":

"No hay nada que nos impida dar a la administración pública, en la medida en que ejerce una función judicial, la misma organización y mismo procedimiento que tienen los tribunales. Las sanciones son actos coercitivos y los que se imponen a los individuos por los órganos administrativos son ciertamente sanciones que recaen sobre la propiedad, la libertad e incluso la vida de los ciudadanos. Si la constitución prescribe que ninguna interferencia con la propiedad, libertad o vida del individuo puede tener lugar si no es mediante un "juicio previo", esto no implica necesariamente un monopolio de los tribunales relativamente a la función judicial. El procedimiento administrativo en el que se ejerce una función judicial puede estructurarse de tal manera que corresponda al ideal del "juicio previo".

"De acuerdo con la mayoría de los ordenamientos jurídicos y, de acuerdo principalmente con los ordenamientos jurídicos que reconocen el principio de la separación de poderes, los órganos administrativos están autorizados a interferir con la



propiedad o libertad del individuo en un procedimiento sumario, cuando tal interferencia es el único camino para evitar una amenaza a la seguridad pública". (*Op. Cit. P. 292*).

De la misma opinión es el Lic. Gabino Fraga, quien en su brillante estudio titulado "Las atribuciones cuasi judiciales de la administración", haciendo acopio de ideas de connotados filósofos y juristas, tales como Locke, Montesquieu, Dicey, Bonnard, y otros muchos, sostiene:

"Puede afirmarse que el régimen constitucional de los Estados modernos a partir de los movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII, se inspiró en el propósito de realizar los principios de la doctrina económica liberal o individualista, y que para ello encontró en la teoría política de separación de poderes, la fórmula más adecuada para establecer la indispensable y necesaria garantía de la libertad de los gobernados".

"Como la doctrina económica liberal considera que el individuo aislado o formando asociaciones es bastante para desarrollar las actividades necesarias a fin de satisfacer las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad, y que el interés personal, como estímulo de la acción individual y el libre juego de las leyes económicas, como equilibrador y armonizador de la acción individual, son los factores básicos para que se logre la satisfacción de los intereses de los individuos, cuya suma constituye el interés general, lo que importa es que el Estado no impida ni altere con su intervención esa acción de los particulares ni el libre juego de las leyes naturales, y que se limite a asegurar a todos la libertad de acción, conservando el orden material y jurídico en el interior y defendiendo a la colectividad de las agresiones que del exterior puedan venir. Es decir, que el Estado debe constreñir su acción a la de un gendarme o policía que sólo se haga presente al surgir un choque entre los individuos encargados de realizar la satisfacción de las necesidades colectivas".

"Limitadas de esta manera las atribuciones del Estado, los legisladores constitucionales pudieron encontrar, como antes se dice; un sistema sencillo de distribución de las funciones públicas en la teoría política de la separación de Poderes, ya que ella, de acuerdo con el pensamiento de sus expositores, constituía la mejor protección de la propiedad y de la libertad individuales, al distribuir entre tres órganos estatales, diferentes funciones que de ser ejercidas por uno solo de ellos, podrían tiranizar y sujetar al individuo a un régimen de absolutismo contrario, como decía Locke, a los fines de la sociedad y del gobierno".

"Sin embargo, y a pesar de la simplicidad de las atribuciones gubernamentales dentro de ese tipo de Estado liberal, ni la exposición doctrinal del principio, ni su consagración en el derecho positivo, sostuvieron con rigidez los postulados de independencia de los Poderes ni de la separación absoluta de las funciones". (*Op. Cit. P. 1*).

Basado en estos principios, el Lic. Fraga, después de un análisis comparativo de las ideas de los citados autores, concluye:

"Es necesario conservar dentro de los regímenes constitucionales el principio de separación tripartita de Poderes, puesto que, por una parte, sigue sirviendo para los propósitos que determinaron su adopción, o sea impedir el absolutismo y arbitrariedad de los gobernantes y garantizar, por ello, la libertad de los gobernados, y, por la otra, no existe ninguna construcción técnica que pueda substituirlo con ventaja".

"Es de recomendarse que en todos aquellos casos en que, además de cuestiones de carácter técnico, estén comprometidos intereses respetables o derechos de particulares, la acción administrativa se lleve a cabo siguiendo un procedimiento que se asemeje al judicial en cuanto a las garantías de audiencia y legalidad, pero que al mismo tiempo reconozca libertad tanto a la Administración como a los particulares para la aportación de todos los elementos que sirvan a la mejor definición de los nuevos criterios y principios que vayan implantándose en la moderna legislación".

"Debe respetarse la interpretación que en cada Estado se dé al principio de separación de Poderes en lo que se refiere a la atribución de funciones judiciales a órganos separados del Poder Judicial; pero en el caso de que la Constitución establezca la supremacía de este último, es de recomendarse que si se atribuyen facultades judiciales a la administración, se establezca como una garantía del particular la de que el Poder Judicial decida sobre la regularidad del procedimiento seguido por la autoridad administrativa y sobre las apreciaciones que haya formulado sobre los puntos de derecho controvertidos". (*Fraga. Op. Cit. P. 35*).

En mi opinión, precisamente en ocasión del ejercicio de la facultad económico-coactiva, debe investirse a la administración de facultades jurisdiccionales a fin de garantizar al máximo los intereses individuales, bien que solo podrá respetarse la garantía de audiencia establecida en el tantas veces mencionado artículo 14 constitucional, mediante la prosecución por parte de la administración de un procedimiento especial instituido legalmente, y que corresponda en el caso, como dice Kelsen, al ideal del "juicio previo".

El Lic. Ignacio Burgoa, en su libro "Las Garantías Individuales", transcribe y comenta la tesis de la Suprema Corte relacionada con el problema tratado; dice así:

"La Suprema Corte establece que la garantía de audiencia que todo gobernado tiene frente a las autoridades en los términos apuntados, 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 aplicativo

que tienda a privarlos de cualesquiera de los bienes jurídicos que menciona el artículo 14. Dice así la parte conducente de dicha tesis: "Esto no quiere decir desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes a fin de satisfacer la exigencia constitucional 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 dé 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 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". —Congruente con las consideraciones anteriormente formuladas, la misma Suprema Corte, en las tesis a que nos referimos, llega a la conclusión de que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares en los términos a que se ha hecho referencia con anterioridad, debe declararse inconstitucional". (*Burgoa. Op. Cit. P. 446*).

Por último, y en apoyo de las opiniones que están de parte de las facultades jurisdiccionales de la administración, hago mención de las palabras del célebre tratadista José Ma. Villar y Romero, quien comentando el reglamento del procedimiento Económico-Administrativo español en su "Derecho Procesal Administrativo", dice:

"Por eso debe destacarse que las funciones de gestión según el artículo 1o. del reglamento que se comenta, son aquellas que se ejercerán por los distintos organismos de la administración provincial y central en sus diferentes ramos, y comprenderán todas las operaciones que tengan por objeto investigar, definir, liquidar y recaudar todos los derechos, cantidades o cuotas que por los distintos conceptos comprendidos en el presupuesto de ingresos u otros eventuales deba percibir la Hacienda Pública, de los contribuyentes o de otras personas o entidades deudoras de la misma, y las obligaciones a cargo del tesoro Público y en general la resolución de todas las cuestiones y peticiones que relacionadas con el ramo de Hacienda, se plantean hasta tanto que exista un acto administrativo que declare o niegue un derecho o una obligación. Los procedimientos para la ejecución de los actos de gestión se ajustarán a lo que con relación a cada ramo de la Hacienda Pública; contribución, renta, impuesto, o materia, determinen los reglamentos respectivos..."

"En el capítulo I (disposiciones generales) se determina que el procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, como fundado en las facultades jurisdiccionales de la administración, excluye, en cuanto a las materias que le están atribuidas, la intervención de toda otra jurisdicción". (*Op. Cit. P. 518*).

En esta forma, creo haber justificado las causas por las que el Ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva debe conferírsele a la Administración activa del Poder, y vencido el obstáculo que ante ello parecía levantarse con la interpretación puramente gramatical del artículo 14 de nuestra Constitución política.

Algunos argumentos que se han hecho valer a efecto de contrariar las opiniones acordes en que el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva corresponde a la administración, fundados en los artículos 16, 17 y 22 constitucionales, han sido rebatidos por el Lic. Gabino Fraga en su tratado de "Derecho Administrativo", en el que, después de analizar el "Estudio sobre la constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva", de Vallarta, sostiene:

"La violación del artículo 16 se hace 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".

"En realidad, si se admite el argumento sustentado por el magistrado Vallarta, debe concluirse en el sentido de que la Facultad Económico-Coactiva, si forma parte de las funciones administrativas y que, por lo mismo, el Poder Ejecutivo es autoridad competente para poder ejercitarla".

"Se dice que dicha facultad contraría lo dispuesto en el artículo 17 constitucional porque si éste 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 a sí mismo y ejerciendo la violencia que prohíbe el precepto de que se trata".

"Nos referimos ahora a la opinión del mismo ministro Vallarta que ahora repetimos: "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 servicios públicos que le tocan, él sería imposible, y estaría de sobra aquel 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 legitimara esas violencias. . . Jamás me cansaré 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 reputé 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 fecha a otro torticeramente de que no se puede amparar el 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 todos los principios". (*Op. Cit. P. 446*).

"Por último, se afirma que existe violación con el ejercicio de la facultad Económico-Coactiva del artículo 22 constitucional, pues al hablar éste de que no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los que corresponden a una persona para el pago de impuestos o multas, indica que esto ocurre siempre que esa aplicación sea hecha por la autoridad judicial, lo que viene a significar que es dicha autoridad la que debe intervenir para el cobro de tales impuestos y multas". (*Op. Cit. P. 447*).

"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 comisión de un delito, sea hecha exclusivamente por la autoridad judicial, no exige lo mismo cuando se trata del pago de impuestos o multas; siendo este criterio enteramente lógico, agrega, porque lo establece con toda claridad el precepto transcrito, cuanto porque la tributación es inherente al ejercicio de la soberanía que proviene de la misma Constitución y nada hay más consecuente con ella, como que el Poder Ejecutivo, a quien la propia Constitución impone la obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, tenga las facultades legales necesarias para hacer efectiva aquella función de la soberanía recaudando el impuesto. (*Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV. P. 1596*). (*Op. cit. p. 448*).

Para finalizar el presente capítulo, sólo me resta hacer mención de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han establecido jurisprudencia en el sentido de que el ejercicio de la facultad Económico-Coactiva por las autoridades administrativas, no es anticonstitucional.

A continuación transcribo las partes relativas de dichas ejecutorias que aparte de defender tal criterio, robustecen todo lo sustentado en este capítulo.

En la ejecutoria pronunciada en el amparo interpuesto por Francisco Pérez en contra de los actos del administrador principal del Timbre en Tlaxcala, Tlax., aparece el siguiente considerando:

"El quejoso ha solicitado este amparo por dos razones: 1.—Porque dice que no es constitucional la Ley coactiva en que se fundó el embargo y 2.—Porque asevera que es falsa la escritura de la fianza por virtud de la cual se le exige el importe del desfaldo atribuido a su hijo. En cuanto al primer punto, debe declararse que la ley sobre facultad Económico-Coactiva no es

anticonstitucional, porque el pago del impuesto no es una deuda proveniente de un contrato sancionado por la ley civil, sino que es el resultado de una necesidad política, cual es la de atender a los servicios públicos, y para hacer éstos efectivos, el Poder Administrativo debe tener bajo su acción la suma de facultades necesarias, sin necesidad de pedir auxilio a otro poder". (*Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, P. 121*).

En el amparo promovido por Felipe Barros N., aparece el siguiente sumario:

"Facultad Económico-Coactiva: La Ley que creó la facultad Económico-Coactiva no es anticonstitucional. Las disposiciones legales que sustentan su constitucionalidad son las fracciones VII y XXXI del artículo 73 de la Constitución. —No importa violación de garantías, el hecho de usar de la facultad Económico-Coactiva para hacer efectiva una fianza otorgada por un particular a favor de un procesado, pues se trata de un ingreso al Erario y el caso se apoya en las mismas razones que autorizan el uso de esa facultad al cobro de impuestos". (*Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, P. 960*).

En el amparo promovido por Carlos Velazco N., aparece el considerando que transcribo:

"En el segundo agravio, se expresan dos capítulos de queja. En el primero se dice que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución, toda acción debe ejercitarse ante los tribunales, por lo que la Facultad Económico-Coactiva ha quedado derogada, y al desconocerlo el Juez de Distrito en su sentencia, ha causado el agravio consiguiente. —En numerosas ejecutorias, la Suprema Corte de Justicia ha establecido la jurisprudencia de que la Facultad Económico-Coactiva, para el cobro de los impuestos que adeudan al Fisco, no es inconstitucional y por lo tanto no existe el agravio que por este concepto se invoca". (*Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV, P. 922*).

En el amparo interpuesto por José Nahoul, se dictó el siguiente considerando:

"Dice el quejoso que está demostrada la violación al artículo 14 Constitucional, por el hecho de que se pretende privarlo de sus propiedades, posesiones o derechos sin previo juicio seguido ante los tribunales, y que el Juez de Distrito no tomó esto en consideración, y le negó el amparo causándole el agravio consiguiente. —No es exacto el hecho en que este agravio se funda, porque el Juez de Distrito sí tomó en consideración los argumentos que sobre este punto invocó el quejoso, estimando que no existía en el caso, la violación del artículo 14. Esta resolución está de acuerdo con la jurisprudencia que la Suprema Corte ha establecido en numerosas ejecutorias y según la cual no es inconstitucional el procedimiento coactivo". (*Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV P. 1217*).

Por último, a continuación transcribo el sumario que aparece en la ejecutoria dictada en el amparo promovido por la Cía. de Comercio, Inversiones e Industria, S. A.:

“Facultad Económico-Coactiva: La Suprema Corte, en diversas ejecutorias, ha establecido la jurisprudencia de que la facultad Económico-Coactiva, no está en pugna con el artículo 14 Constitucional, y que por lo mismo es perfectamente legítima”. (*Semanario Judicial de la Federación, Tomo XX, P. 355*).

## CAPITULO III

### BREVE ESTUDIO DE LEGISLACION COMPARADA Y ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA EN MEXICO

El estudio que en el presente capítulo haré respecto de los antecedentes históricos de la Facultad Económico-Coactiva en México y de los procedimientos ejecutivos de cobro que los fiscos de España, Francia, Estados Unidos y Argentina, han empleado en contra de sus deudores morosos a fin de satisfacer sus créditos, tiene por objeto:

1o.—Justificar, por medio de la historia y la legislación comparada, la existencia y el reconocimiento de la Facultad Económico-Coactiva.

2o.—Justificar, por medio de las mismas ciencias, la competencia de las autoridades administrativas para ejercitar dicha facultad

Claro está que las razones derivadas de un estudio histórico y comparativo de legislaciones, son tan sólo auxiliares de las expuestas en otros capítulos, más no por ello hay que dejar de reconocer su validez.

3o.—Mencionar distintos métodos coactivos que se han empleado en contra de los deudores fiscales, para que al observarlos con un criterio totalmente imparcial, se pueda deducir cuáles son los que en nuestro medio se aproximan más al ideal de justicia y cuáles se apartan más de él; tratando al mismo tiempo de encontrar en otras legislaciones y en el pasado, instituciones que no existan en nuestro derecho, a fin de que si son congruentes con las que ya existen y pueda ser benéfica su entrada en nuestra legislación, proponerla.

4o.—Un mero propósito didáctico.

Cabe hacer la aclaración de que las leyes que han reglamentado los diversos procedimientos coactivos a que hago referencia en este capítulo, no se encuentran en vigor en la actualidad, excepción hecha de las argentinas, y hago hincapié en que lo que trato de relacionar, son exclusivamente distintos métodos de apremio fiscal, empleados con diferencia en el tiempo y en el espacio.

#### *El Apremio Fiscal en España.*

En España existió una ley conocida con el nombre de "Instrucción de Trece de Marzo de 1725", que encomendaba la recaudación de las contribuciones a los alcaldes y regidores de los pueblos, y les concedía el 6% por razón de la cobranza y con-



ducción de los caudales a las arcas del partido respectivo; pero les imponía obligaciones tan graves como ésta: "Si cumplido el tercio no se hacía el cobro, los superintendentes y subdelegados, cada uno en su partido, ordenen a uno de los alcaldes o regidores a cuyo cargo fuere la expresada cobranza, que no pagando dentro del tercero día, se presente preso en la cárcel de la cabeza del partido, en la que le tengan hasta cumplirse quince días, dejando al otro alcalde o regidor encargado de la cobranza y conducción en el término de ellos, y pasados sin haberla hecho, le manden presentar preso en dicha cárcel y suelten de ella al otro; y siendo inobedientes en presentarse, puedan despachar ejecutor a su costa que los conduzca a ella".

La administración no se cuidaba de la suerte del verdadero contribuyente, sino que lo abandonaba a la proverbial codicia y crueldad de las personas que con el carácter de arrendadores, ayuntamientos, diputación de reinos, etc., se interponían siempre entre el Estado y las clases tributarias. No es necesario ponderar los excesos a que podía impunemente atreverse la arbitrariedad de semejante sistema de apremio; todo el interés de esos segundos contribuyentes estaba vinculado en sacrificar el bien público, ya para realizar grandes ganancias, ya para salvarse de penas inicuas.

En 1821 todavía existía en España tal orden de cosas. Una ley de las Cortes, en dicho año, autorizaba a los intendentes para la cobranza coactiva de los impuestos, sin necesidad de implorar auxilio del Poder Judicial ni de otra autoridad, facultándolos para decretar y llevar a efecto los apremios que consideren indispensables, con entero arreglo a lo prevenido en la Instrucción de 1725, menos en la parte que dispone la detención de los individuos del Ayuntamiento; pero dejando viva la responsabilidad de los Alcaldes, Concejales y Secretarios de los Ayuntamientos por lo tocante a la recaudación del impuesto, respondiendo de ella con sus propios bienes. Dentro de la coacción que los recaudadores podían emplear, cabían, por tanto, las prisiones, el apremio militar, el remate de bienes embargados por la postura que cubra el débito, etc.

El 23 de mayo de 1845 se dictó en España una ley que reformó radicalmente los procedimientos de apremio fiscal, y sancionó: "Se considerarán gubernativos todos los procedimientos de la cobranza, sin exceptuar los que llevan consigo medidas coactivas contra las personas que tomen parte en ella... y en ningún caso podrán mezclarse en ellos los tribunales y juzgados mientras se trate del interés directo de la Hacienda Pública". En tal forma se apartó esa ley de los peligrosos extremos de crueldad con el contribuyente, por un lado, y querer hacer de cada cobranza fiscal un pleito judicial, por el otro; sistema que haría imposible el servicio público más importante para toda culta sociedad; sin embargo, no se cuidó de deslindar las atribuciones administrativas de las judiciales, prohibiendo a los empleados de Hacienda ingerirse en la jurisdicción contenciosa

de los jueces, y sancionó otro precepto en extremo rigorista, relativo al embargo y remate de bienes del deudor para cubrir el débito; dice así: "Será postura admisible la que cubra las dos terceras partes de la tasación; y si aquella no se presentare en el espacio de dos horas después de haber abierto el remate, será admitida la que cubra el importe del débito y costas del apremio, sea cual fuere el valor de la tasación". Al adoptar este precepto la Ley de 1845, no se advirtió, tal vez, que a su sombra y sin provecho alguno del erario puede arrebatarse a un deudor toda su fortuna por un pequeño débito; porque ni aun se puso límite alguno a los embargos. (*Vallarta. Resumen del Capítulo relativo de su Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva*).

Posteriormente, el apremio fiscal en España tenía lugar una vez transcurrido el período señalado para el pago voluntario de las contribuciones e impuestos. Las reglas para el mismo se establece por la instrucción de veintiséis de abril de 1900, cuyos preceptos son aplicables por los Ayuntamientos para hacer efectivos los créditos en favor de la Hacienda Municipal.

El objeto de este apremio es hacer efectivas las cuotas no satisfechas durante el período voluntario, exigiéndolas ya directamente de los contribuyentes deudores, ya de las personas declaradas responsables de su importe a la Hacienda Pública por Tribunal o Autoridad competente.

Con sujeción a lo prevenido en las Leyes de Administración y Contabilidad, el procedimiento que se inicia para hacer efectivos los débitos, será exclusivamente administrativo, y, por tanto, privativa la competencia de la Administración para entender y resolver en todas las incidencias de aquel, sin que los Tribunales ordinarios puedan admitir demanda alguna en esta materia, a menos que se justifique haberse agotado la vía gubernativa o que la Administración haya reservado el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria.

Para los efectos de este procedimiento, los deudores de la Hacienda se dividen en tres clases, a saber: a) Contribuyentes, b) Personas directamente responsables y c) Personas subsidiariamente responsables.

Las certificaciones de apremio que se expidan para hacer efectivos los descubiertos de los contribuyentes o los que resulten contra los responsables directos o subsidiarios, tendrán la misma fuerza ejecutiva para proceder contra los bienes y derechos de los deudores que la sentencia judicial, sin que puedan hacerse estos asuntos contenciosos mientras no se realice el pago o la consignación de lo liquidado en las cajas del Tesoro Público, siguiéndose los procedimientos ejecutivos por la vía de apremio.

El procedimiento ejecutivo nace en el momento en que expira el plazo segundo que a los contribuyentes se concede para hacer efectivas sus cuotas durante el segundo mes del trimestre y es iniciado por las Tesorerías a la presentación de los recibos

por los encargados de la recaudación, dictando providencia en que han de hacerse constar las relaciones nominales de contribuyentes incursos en el recargo de primer grado de apremio y que sirven de base a los recaudadores o agentes ejecutivos para efectuar la cobranza. Estas providencias serán publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia, e inmediatamente se entregarán los recibos a cobrar a los encargados de su realización, debiendo los contribuyentes de las capitales y de los pueblos recoger los suyos en el domicilio oficial del ejecutor, aquellos en el término de cinco días a contar desde la inserción en el Boletín Oficial del citado anuncio, y los de los pueblos durante los tres días siguientes a la publicación de los descubiertos, hecha por escrito o pregón, mediante un recargo de un 5% del importe de las cuotas. Transcurridos los cinco días en las capitales y los tres en los pueblos, los encargados del procedimiento diligenciarán las relaciones de contribuyentes morosos, haciendo constar los que hayan satisfecho sus cuotas, y expedirán certificación nominal de los que, no habiéndolo efectuado, queden incursos en apremio de segundo grado, remitiendo duplicados de estos documentos y las certificaciones originales a la Tesorería de la Provincia, bien entendido que el procedimiento de apremio, en este primer grado, habrá de terminarse, una vez iniciado, en el término de quince días desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial de las providencias declarativas de la ejecución del apremio de tercer grado.

Veinticuatro horas después de expedidas las certificaciones y relaciones anteriores, que ponen término al primer grado de apremio, se inicia el segundo, dictando en dichas certificaciones, providencias en que se declaren incursos en apremio de segundo grado y recargo del 10%, a los contribuyentes cuyos nombres consten en las relaciones.

Notificadas las providencias, deberán hacerse los ingresos en el término de veinticuatro horas, y de no ser así, procede el embargo de los bienes del deudor en el orden establecido en el artículo 68 de la Instrucción. (*Enciclopedia Espasa Calpe. — Vol. 5, Pág. 1079. — Resumen*).

### *El Apremio Fiscal en Francia.*

En Francia también existe el principio de que la cobranza de las contribuciones y de que los medios coactivos empleados contra quien dilata su pago, son asuntos de la competencia administrativa y no de la judicial.

El procedimiento da principio con una notificación gratuita, que el recaudador respectivo dirige al causante que no ha satisfecho en el plazo legal su adeudo, y en la que se le previene que lo enteré sin dilación. Si así no lo verifica, dentro de los ocho días siguientes se decreta el apremio que se llama "Guarnición Colectiva o Individual" según las órdenes del recaudador. Se designa con este nombre el apremio consistente en alojar cierto número de soldados en la casa del contribuyente, si es indivi-

dual, o en el pueblo de su residencia, si es colectiva; soldados cuyos gastos paga un solo deudor o todos los del pueblo. Aunque en la actualidad ya no se emplea la tropa en esta clase de servicios, si los desempeñan con el mismo fin unos empleados fiscales llamados "Garnisaires".

En caso de que el causante soporte aquellas molestias durante diez días, sin pagar lo que debe, se retira la guarnición y se apela a otro sistema: Se le conmina con el embargo y venta de sus bienes, y si dentro de tres días no hace el pago, la comminación se lleva a debido efecto.

El embargo se practica en la misma forma y términos que el Código de Procedimientos exige en los judiciales, y se ejecuta a pesar de cualquiera oposición, quedando al tercero perjudicado por él, su derecho expedito para ocurrir al Sub-Prefecto, quien decide la cuestión si es de la competencia administrativa, o la reserva a la de los jueces si versa sobre la jurisdicción contenciosa. Verificado el embargo, se hace la venta en el día designado por el recaudador, guardándose solemnidades judiciales. En caso de que el deudor oculte la cosa embargada, queda sujeto a la prisión.

Considérense en Francia asuntos de la competencia judicial, las cuestiones sobre la propiedad, la herencia, las tercerías de dominio interpuestas por los perjudicados en los embargos administrativos, y en general las cuestiones en las que es indispensable la aplicación del derecho común que durante el procedimiento coactivo surjan. (*Battie, A.—"Traité de Droit Public et Administratif.—Vol. 6—P. 239*).

#### *El apremio fiscal en los Estados Unidos.*

En los Estados Unidos de Norteamérica el modo acostumbrado de recaudar el impuesto, es el siguiente: Se entrega la lista de los contribuyentes a un empleado que se llama colector, y cuyo deber es cobrar las contribuciones y entregar las sumas colectadas a los empleados designados por la Ley. Cuando esa lista se entrega al colector, ella no tiene el simple carácter de una cuenta por cobrar, sino que apareja ejecución, que ese empleado puede hacer efectiva por medio del embargo de los bienes del deudor. En caso de que éste no cubra su adeudo dentro de los veinte días siguientes al requerimiento de pago, el embargo se decretará, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles como sobre los inmuebles propiedad del deudor, pero en ocasiones en algunos Estados la propiedad raíz se confisca en favor del Estado.

Quando el deudor carece de bienes, o los oculta, o dilata el pago, el ejecutor está facultado, en algunos Estados como Virginia, para acudir a algún Tribunal que tenga jurisdicción sobre aquel para que lo apremie con multa y prisión.

Otra Institución que existe en los Estados Unidos de Norteamérica es la llamada "Redención", que es un privilegio concedido al propietario de los bienes raíces embargados y rema-

tados, y a sus herederos, para recuperarlos del comprador en cierto tiempo y bajo ciertas condiciones, que generalmente consisten en el pago de los impuestos adeudados, costas de venta e intereses sobre esa suma, que pueden ascender al 25%, al 50% y hasta al 100%.

El colector u otro empleado que esté autorizado por la Ley para hacer la venta de los bienes embargados, son oficiales ministeriales y no tienen carácter judicial alguno. El resultado de sus procedimientos es privar al dueño de su propiedad en forma sumaria, y las ventas de los bienes embargados se hacen en subasta pública al más alto postor; sin embargo, según el Estado de que se trate, se considera más alto postor al que ofrece mayor cantidad de dinero por la propiedad licitada, o al que ofrece pagar los impuestos cobrados y las costas causadas por la menor superficie de la tierra ofrecida en venta; en Pennsylvania, ésta se hace en dinero efectivo por sólo el necesario para pagar la deuda, costas e intereses, pues por el resto se da un bono al dueño, pagadero en un futuro plazo.

En la Legislación Federal de los Estados Unidos se encuentran regulados casi los mismos procedimientos de apremio fiscal, pero cabe el orgullo a esa Legislación de haber suprimido la prisión por adeudos de carácter fiscal y haber establecido un interés fijo de 20% anual para los casos de redención.

Al igual que en Francia y en España, el procedimiento coactivo fiscal es llevado a efecto por las autoridades administrativas, con entera independencia del poder judicial; pero existe igualmente la excepción de que los Tribunales deben juzgar de los asuntos contenciosos que surjan del procedimiento administrativo. (*Vallarta. Op. Cit. Resumen del capítulo relativo*).

Como se verá, aunque los métodos de apremio que se han empleado en las naciones ya estudiadas, difieren grandemente en su forma de realización, existe entre sus Legislaciones un principio que las agrupa en cierta forma, ya que, al igual que en nuestro Derecho Positivo, el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva se ha dejado por entero en manos de la administración, a quien se considera como la única capacitada para llevar a efecto dicha empresa sin poner en peligro la supervivencia del Estado, y en igual forma han reconocido que cuando durante el procedimiento de apremio surjan problemas que para su resolución requieran la aplicación del Derecho Común, debe dejarse al criterio judicial la resolución del asunto.

Por el contrario, nos encontramos ahora con otra Legislación, la argentina, que establece un criterio de aplicación de la Facultad Económico-Coactiva, totalmente diferente que las de las otras naciones, ya que su punto de partida radica en el principio de que el apremio es judicial.

Si la extensión de las citas de que me he valido para integrar hasta ahora el presente capítulo, no ha sido demasiado grande, ello obedece a que tan sólo he procurado dar a conocer diferentes formas de apremio que se han usado en el transcurso

del tiempo y en diferentes lugares; sin embargo, me parece que es necesario extenderlas un poco más en lo tocante al apremio fiscal en Argentina, en virtud de que, lejos de estudiar los métodos coactivos que allí se empleen, trataré de dar una visión clara, aunque resumida, de la forma en que debe plantearse ante las autoridades competentes la cuestión de la deuda al Fisco.

### *La Acción de Apremio en Argentina.*

Andreozzi, en su tratado "Derecho Tributario Argentino", nos relata la forma como se lleva a efecto la acción de apremio en la República Argentina, expresándose en los siguientes términos:

"La forma común como el Estado persigue el cobro de los tributos, es la acción denominada de apremio, que es una figura procesal de excepción".

"Es frecuente el empleo de la voz "Apremio Administrativo", pero ella no es correcta en la actualidad para la doctrina argentina, porque el apremio es jurisdiccional y no una tramitación administrativa, y porque la administración activa no es la titular del crédito tributario".

"La Suprema Corte de Mendoza ha afirmado que en aquella jurisdicción el cobro de los tributos es de carácter administrativo. Se ha fundado en la interpretación del artículo 128, inciso 8 de la Constitución y en el artículo 86 de la Ley 237 que habla de la vía ejecutiva y administrativamente".

"Sin embargo, de la economía jurídica de la propia Constitución, del concepto doctrinario de la materia contencioso administrativa y de la naturaleza misma de la acción de apremio creemos que no pueden sacarse aquellas conclusiones".

"La Suprema Corte de la Nación dijo: "El cobro de un impuesto no constituye una causa civil derivada de estipulación o contrato, siendo por su naturaleza una carga impuesta por el Poder Legislativo a las personas o a los bienes con un fin de interés público y su cobro un acto administrativo".

"En nuestra opinión, el alto tribunal ha querido referirse al cobro del tributo administrativamente, no a aquellos casos en que debe hacerlo compulsivamente usando la vía de apremio".

"En nuestro derecho positivo, la acción se inicia y termina ante jueces que integran el órgano judicial. Su designación como apremio administrativo, es un resabio de la vieja legislación española, pues durante su vigencia, el cobro compulsivo del tributo se llevó a cabo por aquella vía".

"Apremio quiere decir urgencia, prisa, compulsión. Tuvo antiguamente el alcance de mandamiento que dan los intendentes y subdelegados contra los pueblos, asentistas y arrendadores para obligarlos al pago de las contribuciones o al cumplimiento exacto de sus contratos".

"En la actualidad, es la acción que el Estado inicia ante la jurisdicción para exigir de sus deudores el pago de la obligación tributaria. Por extensión se la emplea para la ejecución de las multas y los recargos de aquellas obligaciones".

“Como vía procesal especial, constituye una unidad dentro de la unidad genérica del proceso. Este, es un verdadero ordenamiento dentro del cual caben unidades específicas, entre las cuales se encuentra el apremio”.

“De conformidad con la estructura institucional del país, las provincias tienen capacidad jurídica para dictar leyes procesales, concepto que comprende a los procedimientos de apremio; estas no integran el Código de Procedimientos; pero debía ser lo contrario, porque regulan la tramitación de una acción especial y aquel comprende tanto las disposiciones comunes como las especiales de determinadas acciones. Esta afirmación se vuelve más importante si recordamos que el Código de Procedimientos Civiles se aplica subsidiariamente para solucionar las cuestiones procesales a las que la ley de apremio no se refiere en forma expresa”.

“Esta comprobación demuestra que no hemos llegado aún a la estructuración orgánica de la materia, situación que obedece a dos razones fundamentales. La primera, el haberse considerado que el apremio es una sustancia jurídica distinta al procedimiento en general, y la segunda, que se ha buscado agilizar los trámites con la finalidad de aumentar los privilegios del Estado, en perjuicio de la sana doctrina y del derecho de defensa del demandado”.

“En el primer aspecto, debemos destacar que la sustancia jurídica del apremio, es la misma que la procesal común, pues en uno y otro ámbitos, la finalidad del instituto es dar normas de procedimiento para plantear las cuestiones y el modo de conducir las a lo largo del proceso”.

“Las normas de este proceso no deben ser distintas, sino, al contrario, comunes a las del proceso civil, menos en aquellos aspectos en que, por razones especiales, deben tener matices propios, como en el caso de los plazos, términos y la confesión, por ejemplo, a la que no puede ser llevado un funcionario público sino en casos excepcionales, lo que ocurre no porque las reglas de la confesión no deban ser genéricas, sino porque en el proceso civil común las partes están colocadas en una situación de paridad y de personalidad conocidas, mientras que en la ejecución tributaria, una de ellas es el Estado, que no puede actuar sino por medio de sus representantes”.

“Esas especificidades del proceso tributario civil, no caracterizan, sin embargo, un proceso tan particularista, que no le sean aplicables las disposiciones del Código de Procedimientos...”

“En el juicio ejecutivo, la defensa del demandado tiene una amplitud desconocida en la ley de apremio. Los plazos y notificaciones, funcionan en una y otra de distinto modo. Se dirá que ello doctrinariamente puede ser así y no se viola ningún principio jurídico; pero la verdad es que esta disparidad de soluciones en problemas que tienen análogo carácter, no contribuye a cimentar el derecho”.

“Concretamente sostenemos:

a) Que hay una unidad conceptual y doctrinaria del proceso.

b) Que el proceso tributario de apremio, constituye por sí mismo una unidad que no está fuera de la unidad conceptual del proceso.

c) Que esa unidad sólo escapa a las normas más generales del proceso en aquellos aspectos que le son exclusivos, así como, dentro del proceso civil común, hay institutos que tienen su particularismo.

d) Que esta materia está en nuestro país en un período de anarquía que se manifiesta en la comprobación que muchas leyes se apartan no sólo del molde general de los Códigos de Procedimientos, sino también de las prescripciones de la Ley de Apremio.

e) Que hay una evidente tendencia a restringir las defensas del administrado”. (*Op. Cit. Págs. 265 a 270*).

“El apremio no es de orden público y debe estar expresamente determinando en la ley, de tal modo que el Estado pueda renunciar a él y perseguir el cobro de los tributos por la vía ejecutiva o la ordinaria”.

“Como todo privilegio, la vía de apremio puede renunciarse, pero ¿en qué forma y en qué oportunidad?”

“El titular del crédito tributario es el Estado y la administración activa es sólo su brazo ejecutor, es decir, el instrumento jurídico político necesario para que el Estado lo perciba”.

“La administración activa no tiene, pues, capacidad para renunciar un privilegio que no le pertenece”.

“Los órganos y personas que intervienen ante el órgano judicial en la defensa de los derechos del Estado, no son mandatarios en el sentido común del término, sino representantes de quienes, a su vez, son mandatarios de la “Volonté Generale”.

“Para que aquella renuncia sea válida, debe nacer del mismo órgano que creó el privilegio, o sea del órgano legislativo”. (*Op. Cit. P. 276*).

“El artículo 29 de la Constitución, contiene dos preceptos íntimamente relacionados con la materia que analizamos: uno, en virtud del cual, ningún habitante de la nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, y otro, que determina: es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. . .”

“Se ha argumentado que este precepto no es vulnerado por la limitación de las defensas en el juicio de apremio. . . En esta relación se dice que como el Estado necesita urgente y permanentemente fondos para cumplir sus funciones, la acción para la percepción de sus créditos tributarios debe ser eficaz y rápida”.

“Conforme con ello pero no con el sistema que, so capa de permitir la defensa, la niega o la restringe casi totalmente”.

“A nuestro juicio, las leyes de apremio violan la Constitu-



ción porque no permiten la aplicación amplia del principio de la inviolabilidad de la defensa sin que pueda sostenerse, en la práctica, que el juicio de repetición sea en realidad un resarcimiento por los daños que pudo ocasionar el apremio, por las cortapisas que la jurisprudencia y los hechos han creado”.

“En rigurosa doctrina debe defenderse la estructuración de una sola causa de trámites rápidos, de términos breves y perentorios, con resoluciones apelables excepcionalmente, de instancia única si se quiere, pero que dé al deudor la oportunidad de exponer todas sus razones y todas sus defensas”. (*Op. Cit. P. 277*).

En resumen, el apremio en Argentina es una vía procesal por la que el Estado, por conducto de la administración, hace valer sus derechos ante los tribunales para que una vez juzgada la procedencia y legalidad de un cobro tributario en un juicio que limita las defensas del deudor al grado de permitirle sólo cinco excepciones: incompetencia de jurisdicción, litispendencia, pago, prescripción y falta de personería, se ordene la ejecución y el cobro forzado de la deuda tributaria.

#### *Antecedentes Históricos de la Facultad Económico-Coactiva en México.*

Durante la dominación española, una Ley de la Recopilación de Indias dió poder y facultad a los oficiales reales “ para que puedan cobrar y cobren toda nuestra real hacienda, de tributos, rentas, deudas y otros efectos que se nos debieren y hubiéremos de haber por cualquier causa, título o razón que sea, y sobre ésto se hagan las ejecuciones, prisiones, ventas y remates de bienes y otros cualesquier autos y diligencias que convengan y sean necesarias hasta cobrar lo que así se nos debiere y enterar nuestras cajas reales”. (*Ley 2, Tit. 3º, Lib. 8 de la Recopilación de Indias*).

Otra Ley posterior previno que “todos los Virreyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Justicias, guarden, cumplan y ejecuten los despachos que en razón de la cobranza de nuestra real hacienda, deudas y efectos a ella debidos dieren o despacharen los oficiales de nuestra hacienda real”. (*Ley 18, Tit. 3º Lib. 8 de la Recopilación de Indias*).

Posteriormente, el artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes, derogó esas leyes, pero mandó 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 de real hacienda, bien que será de su cargo la obligación que hoy reside en los oficiales reales de administrar y recaudar lo 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 si los Ministros de la Real Hacienda, “en uso de las facultades coacti-

vas que les eran propias, conforme al artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes, podían apremiar con cárcel a los deudores del Real Haber para cubrir su responsabilidad”, y a pesar de hacerse mención en la cédula citada de que la Junta Superior de Real Hacienda declaró que “las facultades económicas y coactivas que el artículo referido concedía a los citados Ministros, 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”. El Rey Carlos IV no se conformó con esa declaración, sino que resolvió que “la jurisdicción de Real Hacienda residía sólo en los Intendentes, como se hallaba expresamente prevenido en la Ordenanza de Nueva España, que a los Oficiales Reales, Administradores y demás Ministros que cobrasen los intereses de mi Real Erario, sólo competía en virtud de sus facultades económicas, reconvenir extra-judicialmente a los deudores a nombre del Fisco ante los Tribunales de Intendentes; pero que éstos, para que no padecieran demora en los parajes 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”.

Dicho artículo 76 fué a su vez derogado por la Real Orden de doce de abril de 1809, que restableció el vigor de aquellas leyes. El texto de esta Orden es el siguiente: “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 correspondía anteriormente por virtud de la Ley Segunda, título tercero, 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”. (*Vallarta. Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva*).

Ya en la época del México Independiente, por primera vez se declararon las facultades coactivas en 1837, por Decreto de 20 de enero del mismo año, que declaró autorizados a todos los empleados encargados de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del Erario con responsabilidad pecuniaria para ejercer las facultades económico-coactivas, a fin de hacer efectiva su recaudación.

El 27 de enero de 1837, siete días después de expedido el Decreto a que he hecho referencia, se expidió la Ley denominada “Instrucción y Formulario a que deben sujetarse para la Práctica de las Diligencias que se les ofrezcan, los empleados de Rentas a quienes por Supremo Decreto de 20 de este mes, se ha declarado el ejercicio de la potestad económico-coactiva para el

cobro de las rentas, contribuciones y créditos de la Hacienda Pública". En realidad, esta Ley tan sólo vino a ser un reglamento del Decreto mencionado, cuyas disposiciones más interesantes al estudio que hago, son las que transcribo a continuación:

Artículo 1o.—"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 económicas-coactivas, a fin de hacer efectiva su recaudación y el cobro de los créditos pendientes o que en adelante se causaren, sin ingerirse por ésto en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces que hasta aquí la han ejercido o la ejerzan en lo sucesivo legalmente.

2o.—"Para evitar dudas sobre los límites a que se sujeta la facultad coactiva, se declara que sólo se entenderán por contenciosos aquellos puntos en que fundamentalmente se dude sobre la aplicación de la ley, al caso particular que se verse, o en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando, y en las que se dispute la paga o adeudo de una cantidad que por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias, ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicación de la ley; no debiendo, por consiguiente, calificarse los asuntos contenciosos sólo porque las partes contradigan o resistan el pago; lo que hacen muchas veces con el único objeto de dilatarla". (*Dublán y Lozano — Legislación Mexicana. T. III. P. 266*).

Por considerarse lesiva a los intereses de los deudores, e inconstitucional, por decreto de 15 de octubre de 1846, se derogó la ley de 20 de enero de 1837; misma que volvió a ser declarada vigente por circular del Ministro de Hacienda de 31 de enero de 1854. Hay que hacer notar que el decreto que declara inconstitucional la ley de 1837, dispuso que se restablecía en su vigor la ley que regía antes de la expedición de la citada, o sea la Real Orden de 12 de abril de 1809.

Un Decreto de 11 de diciembre de 1871, dispuso:

"El ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva concedida a los agentes del Fisco por la ley de 28 de enero de 1837, se hará extensiva a toda clase de adeudos fiscales". (*Dublán y Lozano Legislación Mexicana. Tomo II. P. 271*).

El 21 de noviembre de 1892, la Administración General de la Renta del Timbre, expidió una circular que estableció la manera de cubrir los gastos que se originaran al usar la Facultad Económico-Coactiva; pero la forma de usar esa facultad, siguió reglamentada por el decreto de 20 de enero de 1837. (*Dublán y Lozano — Op. Cit. T. XXII. P. 356*).

A cargo de la "Treasurería General de la República" estuvo encomendado el uso de la facultad económico-coactiva, hasta 1910, en que por ley de 23 de mayo del mismo año, se creó la "Treasurería de la Federación" y a ella se autorizó para efectuar el cobro ejecutivo de los créditos fiscales.

El método procesal establecido por la ley de 1910 para exigir ejecutivamente el pago de los créditos fiscales, es muy semejante al que establece el actual Código Fiscal de la Federación, y al que establecieron algunas leyes anteriores a este Código, a las cuales me referiré a continuación; por tal motivo, carecería de objeto hacer un estudio sobre el mismo en este Capítulo.

El 26 de febrero de 1926 se reformó la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, y la forma de apremiar administrativamente a los deudores fiscales se reglamentó ahora en el título segundo de la nueva ley, denominado: "De los procedimientos para hacer efectivos los adeudos fiscales", que por cierto, contiene algunas disposiciones que por merecer interés especial, las transcribo en seguida:

Art. 25.—"Los adeudos fiscales de cualquiera 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. 26.—"Entre los adeudos fiscales a que se contrae el artículo anterior, se consideran incluidas las multas y cauciones de cualquier género, cuya ejecución se encomiende por las leyes o por las autoridades competentes al Poder Administrativo."

Art. 28.—"La Secretaría de Hacienda podrá acordar, cuando lo estime conveniente, que no se proceda desde luego en la vía administrativa al cobro de determinados adeudos, sino que se deduzcan en juicio las acciones fiscales, que correspondan; pero en todo caso, las sentencias favorables al Fisco se ejecutarán con arreglo a este título."

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

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que entró en vigor el 1o. de enero de 1933, derogó a la de 26 de febrero de 1926, y en ella se reglamentó igualmente el ejercicio de la facultad económico-coactiva, ahora en el título 2o., "Recaudación y Concentración de Ingresos".

El procedimiento de ejecución establecido por esta ley es también similar al que establece el Código Fiscal de la Federación; pero dentro del propio título segundo a que he hecho referencia, se estableció el capítulo III, denominado: "El derecho de oposición", que incluye disposiciones tales como el artículo 32: "Las personas contra las que se inicie el procedimiento de ejecución pueden oponerse a su aplicación ante las autoridades judiciales competentes, demandando que se declare por éstas:

I.—Que la persona afectada no es deudora del Crédito o que no tiene responsabilidad exigible.

II.—Que el Crédito es inexistente o se ha extinguido legalmente.

III.—Que el monto del Crédito es inferior al exigido.”

Este artículo equivale al 160, frac. VII del actual Código Fiscal de la Federación; pero la radical diferencia que existe entre ambas disposiciones es que en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, dentro del mismo título que establecía la forma de exigir los créditos, se establecía el derecho de oposición al procedimiento ejecutivo, en tanto que en el Código Fiscal de la Federación se establece dentro del título relativo a la fase contenciosa del procedimiento tributario, lo cual me parece de mejor técnica jurídica .

Dicha oposición se substanciaría en juicio sumario y de acuerdo con los preceptos relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles; ahora, en cambio, se substancia el juicio ante las salas del Tribunal Fiscal de la Federación y de acuerdo con los preceptos que establece el Código Fiscal de la Federación.

El 1o. de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que hasta la fecha rige, el cual dispone en su artículo 2o. transitorio:

“Se derogan todas las leyes y disposiciones fiscales, en lo que se opongan a este Código. En particular. . . El título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación”.

En el capítulo siguiente, haré un detenido estudio sobre el procedimiento de ejecución que establece el Código Fiscal de la Federación; y con esto doy por concluido lo referente a los orígenes históricos de la Facultad Económico-Coactiva en México; y a continuación haré un brevísimo comentario de todo lo expuesto en este capítulo.

No obstante las diferentes denominaciones que recibe la Facultad Económico-Coactiva en las legislaciones tratadas, se manifiesta claramente que en todas ellas se reconoce como una institución necesaria a la supervivencia del Estado.

Salvo en el caso de Argentina, el apremio fiscal, al igual que en nuestra República, se ha dejado en Francia, Estados Unidos y España en manos de la administración activa del Poder.

Los principales fundamentos de crítica que puedo lanzar en contra del sistema argentino, se encuentran ya expuestos en el segundo capítulo de la presente tesis; sin embargo, existen entre su propia legislación y su doctrina, y dentro de su mismo derecho positivo, contradicciones que sólo se allanarían cambiando su sistema de apremio ejecutivo contencioso por el administrativo de ejecución; y ellas son:

La legislación considera que el apremio es una substancia jurídica distinta al procedimiento en general y que deben agilizarse los trámites con la finalidad de aumentar los privilegios del Estado.

Por el contrario, la doctrina considera que la substancia jurídica del apremio es la misma que la procesal común y que

las normas de este proceso no deben ser distintas sino comunes a las del proceso civil.

Hasta el momento, le concedo la razón al derecho positivo, porque no puede tener análogo carácter un proceso en el que se encuentran involucrados los intereses de la colectividad (el Estado) y uno en el que lo estén los intereses de un particular. Andreozzi se pronuncia a este respecto en un sentido completamente individualista, lo que resulta contrario a toda forma de pensar adecuada a los tiempos actuales.

Sin embargo, no comprendo por qué si ambas (legislación y doctrina) captan que el Estado necesita de fondos para cumplir sus funciones, no perciben que tantas defensas como le intentan otorgar al deudor fiscal, pueden poner en peligro el equilibrio del orden social.

Si para establecer la jurisdicción contenciosa del apremio fiscal, se han escudado en el artículo 29 de su Constitución Orgánica, que es exactamente el equivalente del artículo 14 de nuestra Constitución Política, bien pueden interpretarlo en el sentido que intento darle en el segundo capítulo, porque si se da al deudor oportunidad de alegar todas sus excepciones y defensas en un juicio llevado en la vía de apremio, la dilación de las precepciones fiscales se irá acentuando, pues como ya lo dije: los deudores nada pierden con dilatar un pago, dilatando un procedimiento, aun sabiendo que la razón legal no les asiste. Cosa distinta es, en cambio, darles oportunidad, a los que realmente tengan derecho, a defenderse ampliamente en un juicio que promuevan con posterioridad al procedimiento que efectúe la administración, ya que en un noventa por ciento de casos los que no están convencidos de que la razón les asiste, no promoverán juicio.

Es posible que en la República Argentina perdure el sistema de coacción fiscal ejercitada al través de los tribunales, durante mucho tiempo; pero en grandes apuros podrá verse el Estado si una pequeña masa corruptora comienza a difundir el antipatriótico y anarquista principio de que debe dejarse que para cada cobro que pretenda hacer el Estado, inicie un juicio, pues los resultados nunca serán perjudiciales al individuo.

Por último, ya vimos cómo en la práctica fracasó rotundamente el sistema de apremio ejecutivo contencioso, cuando se expidió, para regir en la Nueva España, la Real Orden de 12 de abril de 1809, que expresamente estableció:

"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 reales del uso y ejercicio de la jurisdicción coactiva..."

## CAPITULO IV

### EL EJERCICIO DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA EN MEXICO

Sostuve en el segundo capítulo que el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva debe encomendarse a la administración, a la que debe exigirse, en su desempeño, el respeto de las garantías individuales; que para ello es necesario investirla de facultades jurisdiccionales, y regular, mediante un procedimiento adecuado, el ejercicio de dicha facultad. En ese procedimiento las autoridades administrativas harán las veces de Juez, en tanto no surjan, durante su desarrollo, problemas contenciosos por naturaleza.

En México, merced al principio constitucional que consagra la soberanía e independencia de los Estados constituyentes de la Federación, el ejercicio de la facultad Económico-Coactiva para el cobro de los créditos existentes en favor de los fiscos locales, se efectúa por determinados órganos administrativos dependientes del Gobierno del Estado, que se sujetan a un procedimiento establecido por leyes locales.

Por otra parte, el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva para el cobro de los créditos existentes en favor de la Federación está encomendado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, titular del Fisco Federal y Organismo Administrativo del más alto rango, quien la ejerce por medio de sus dependencias, tales como la Tesorería de la Federación, las Aduanas, las Oficinas Federales de Hacienda, las Oficinas Subalternas Federales de Hacienda y las Agencias Federales de Hacienda, las que se sujetan para el efecto a un procedimiento que, como diría Kelsen, "responde al ideal del juicio previo", establecido por una Ley Federal, el Código Fiscal de la Federación, y que se denomina: "Procedimiento administrativo de ejecución".

Inútil resultaría para el objeto que me propongo, hacer un estudio de cada uno de los procedimientos de ejecución que llevan a efecto los Organismos Administrativos de cada Estado miembro, así como el estudio del procedimiento que sigue la Tesorería del Distrito Federal para hacer efectivos los créditos que existen en su favor y el cual se encuentra reglamentado por la Ley de Hacienda del Distrito Federal. En cambio, por ser de interés general, y parte del desarrollo de esta tesis, en el presente capítulo haré un estudio del procedimiento administrativo de ejecución que emplea el Fisco Federal en ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva.

#### *El Procedimiento Administrativo de Ejecución*

El Lic. Alfonso Cortina, en una conferencia sustentada el día 10 de febrero de 1939, calificó al procedimiento administrativo

de ejecución como un privilegio de los órganos de la administración financiera, al decir:

“El incumplimiento de la obligación tributaria derivada de la determinación de un crédito fiscal, coloca a los órganos de la administración financiera en la situación de emplear un privilegio que la ley establece; ese privilegio es el de proceder al cobro del crédito fiscal mediante un procedimiento especial que pueda ser empleado por la administración financiera”.

En la misma conferencia, el Lic. Cortina tocó el problema de la constitucionalidad del mismo procedimiento, y aunque el problema ha quedado, a mi juicio, suficientemente discutido en el segundo capítulo, en virtud de que el procedimiento de ejecución es tan sólo el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva, me parece interesante incluir en el presente capítulo las palabras que al respecto pronunció el célebre conferenciante; son estas:

“Se discute vivamente sobre la constitucionalidad de ese procedimiento ejecutivo que de una manera especial se atribuye al Estado, y se afirma que es anticonstitucional porque viola la garantía del artículo 14 constitucional en virtud de no existir un previo juicio que determinara la posibilidad de ejecutar el crédito fiscal. Este criterio ha sido de una manera constante contrariado por la Jurisprudencia de la Corte, que se ha fundado principalmente en dos argumentos para sostener la constitucionalidad. Se ha dicho, en primer término, que del mismo texto constitucional —el artículo 72 de la Constitución de 1857 y el 73 de la de 1917— deriva la posibilidad de establecer ese procedimiento privilegiado de ejecución. Afirmó la Corte que supuesto que el Congreso tiene competencia legislativa para imponer contribuciones y tiene asimismo la competencia para los actos que hagan posibles todas sus facultades, era preciso que mediante un procedimiento propio pudiera cobrar sus impuestos; se afirmaba que establecer contribuciones sin señalar el medio de cobrarlas oportunamente en caso de que voluntariamente no fueran cubiertas, sería un acto absolutamente inútil y que la necesidad en que se encuentra el Estado de percibir con oportunidad sus impuestos, era la que constitucionalmente determinaba la posibilidad de establecer ese procedimiento. Además un segundo argumento de la invariable Jurisprudencia de la Corte consiste en establecer que si bien no existía un juicio previo para el cobro del impuesto en la vía coactiva, sí en cambio sería suficiente garantía constitucional la de que ese procedimiento fuera en su oportunidad susceptible de revisión jurisdiccional, es decir se afirmó que se necesitaba un control posterior por parte de los Organos Jurisdiccionales para que la Facultad Económico-Coactiva pudiera constitucionalmente justificarse. De este segundo argumento de la Corte ha derivado la necesidad de reconocer constantemente la posibilidad de recurrir en juicio cualquier acto del procedimiento coactivo que un particular considere lesivo de sus intereses y violatorio de la Ley”.

“El procedimiento de ejecución que es como dije, un privilegio de la Administración Pública, tiene etapas análogas al pro-



cedimiento ejecutivo del proceso civil. Se inicia con un requerimiento que hace un empleado de la Oficina Ejecutora para que el particular en un plazo de tres días haga el pago del impuesto; si en ese plazo no es cubierto el interés fiscal, se procede administrativamente al embargo, enseguida se corren todos los trámites de registro del embargo, de avalúo, de citación de acreedores y de publicación para proceder al remate, que se efectúa ante la autoridad administrativa, que es la que ordena una vez que se aprueba la almoneda, que se otorgue la correspondiente escritura. Se trata pues de un procedimiento que de una manera total es llevado a cabo por la autoridad administrativa." (*Conf. de 10-II-39. Vers. Taq. P. 6*).

A continuación haré un estudio de cada una de las etapas del procedimiento de ejecución, tomando como base del mismo, las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, y modificando un tanto la división que de aquellas expuso el Sr. Lic. Cortina, quien, por principio, no incluyó entre ellas la del mandamiento de ejecución, a mi modo de ver, fundamental.

El Código Fiscal de la Federación reglamenta el procedimiento a que me refiero, en el capítulo III de su Título III, relativo a la fase oficiosa del procedimiento tributario, y comienza diciendo en el artículo 83:

"No satisfecho un crédito en favor del Erario Federal, dentro del término del emplazamiento o en la fecha de su exigibilidad, si esto no fuere necesario, se hará efectivo por medio del procedimiento administrativo de ejecución, excepto aquellos adeudos provenientes de contratos o concesiones en que se haya estipulado, de manera expresa, que los contratantes o concesionarios no queden sujetos a dicho procedimiento".

En el precepto legal antes transcrito consta que nuestra legislación positiva ha adoptado el principio de que la Facultad Económico-Coactiva debe emplearse para hacer efectivos toda clase de adeudos fiscales, desechando la tesis de Vallarta de que sólo debe emplearse para hacer efectivos los impuestos, ya que en dicho precepto se hace referencia a "Créditos en favor del Erario Federal", sin hacer distinción respecto de su procedencia, con la sola salvedad de los créditos provenientes de contratos o concesiones "en que se haya estipulado de manera expresa. . ."

#### *Etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución.*

En el procedimiento administrativo de ejecución se distinguen claramente las siguientes etapas:

- a).—Del mandamiento de ejecución.
- b).—Del requerimiento de pago.
- c).—Del secuestro administrativo.
- d).—De los requisitos previos la remate de los bienes secuestrados.
- e).—De la venta de los bienes secuestrados y la aplicación de su producto.

## *El mandamiento de ejecución.*

Las autoridades ejecutoras en donde se encuentren radicados los cobros de los créditos fiscales, están facultadas para iniciar el procedimiento de acuerdo con el artículo 83, en la fecha de exigibilidad de los créditos o transcurrido el término del emplazamiento.

Las prestaciones fiscales son exigibles a partir de la fecha señalada por las disposiciones que las establezcan (Art. 32). A falta de disposición expresa, las prestaciones serán exigibles: II.—Si es a las autoridades fiscales a las que corresponde determinar la realización de la situación jurídica o de hecho que de acuerdo con las Leyes Fiscales dan origen a una obligación tributaria para con el Fisco Federal y la liquidación del crédito, el décimo quinto día siguiente al de la fecha en que haya surtido sus efectos la notificación del formulario de liquidación. II.—Si es a los deudores de una prestación fiscal a quienes corresponde determinarla en cantidad líquida, a partir de la fecha en que de acuerdo con las leyes Especiales deben pagarlo. III.—Si el crédito se determina mediante un concordato, el décimo quinto día siguiente al de la fecha en que se haya efectuado. (Art. 33).

Respecto del término del emplazamiento, es necesario hacer mención de los artículos 81 y 82.

El primero dice: "Para iniciar un procedimiento de ejecución que tienda a hacer efectivo un crédito fiscal en bienes no pertenecientes al deudor directo, deberá emplazarse previamente al propietario de ellos".

El emplazamiento se hace necesario de acuerdo con ese artículo, cuando un tercero está obligado a cubrir el importe de un crédito fiscal que existe a cargo del causante, o sea en los casos en que la ley hace responsable del crédito fiscal a una persona que no es la deudora directa.

El artículo 82 dice: "El emplazamiento expresará: I.—El nombre del deudor o particular interesado. II.—El concepto y monto del adeudo o el objeto del emplazamiento. III.—El plazo para el pago o para desahogar el trámite relativo, que será el de diez días si la ley no señala otro.

Determinado el momento en que puede iniciarse el procedimiento, este da principio con una orden denominada mandamiento de ejecución, dictada por el jefe de la Oficina que va a efectuar el cobro, dirigida a un oficial administrativo que recibe el nombre de ejecutor, a quien se ordena que requiera de pago al deudor apercibiéndolo de que, de no hacerlo dentro de los tres días siguientes al requerimiento, se le embargarán bienes de su propiedad suficientes para cubrir el importe del adeudo.

El mandamiento de ejecución deberá estar debidamente motivado y fundado, ya que será la salvaguardia de la garantía consignada por el artículo 16 de la Constitución Política, que en su parte relativa dice:"

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito

de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

El principio está reconocido en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 86, que dice: “En el caso del artículo 83, la Oficina Recaudadora donde radique el cobro iniciará la ejecución administrativa por mandamiento motivado y fundado. . .”

### *El requerimiento de pago.*

Dictado el mandamiento de ejecución, el Fisco Federal, representado por el ejecutor, se encuentra ya en aptitud de exigir por sí mismo y en uso de su autoridad, las prestaciones insolutas que existan en su favor, y para ello comenzará requiriendo de pago al deudor.

El requerimiento de pago es un acto formal que debe realizarse precisamente en la forma que establece el Código en su capítulo relativo, a fin de no violar en perjuicio del deudor las garantías de audiencia y legalidad que le otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales; con ese motivo, ordena el Código que la diligencia del requerimiento de pago deberá entenderse personalmente con el deudor, y sólo establece excepciones a esa regla, cuando por culpa de éste no pueda hacerse en tal forma.

En seguida me refiero a la forma como debe realizarse el acto de requerimiento de pago, de acuerdo con lo dispuesto por el citado ordenamiento legal.

El ejecutor nombrado en el mandamiento de ejecución, requerirá de pago al deudor en su domicilio, personalmente, entregará a la persona con quien se entienda, copia del mandamiento de ejecución, y levantará acta pormenorizada de la diligencia, de la que también entregará copia a dicha persona. (Arts. 71 y 87).

En caso de que el deudor no haya sido encontrado en la primera búsqueda, el ejecutor le dejará un citatorio con la persona que se encuentre en su domicilio, y si no la hubiere, con el vecino más próximo o con el agente de policía del punto, citándolo para una hora del día siguiente.

Si el deudor no espera al ejecutor a la hora señalada, la diligencia de requerimiento de pago se practicará con la persona que se encuentre en el domicilio del deudor, y si no la hubiere, con cualquiera de las mencionadas en el párrafo anterior. (Art. 88).

Cuando la autoridad fiscal, por cualquier motivo, no haya localizado en la República al deudor o a su representante legal, el requerimiento de pago se hará y surtirá sus efectos en la siguiente forma:

Se publicarán edictos consecutivamente tres veces en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República, requiriendo de pago al deudor y concediéndole tres días para hacerlo, contados a partir del día siguiente hábil al de la última publicación. Sólo en los casos en que el deudor se encuentre en el extranjero sin haber dejado

representante legal autorizado ante las autoridades fiscales, o hubiere fallecido y no se conozca al albacea de la sucesión, se concederá un plazo de treinta días al deudor o a los herederos, para hacer el pago. (Arts. 89, 71 y 72).

El requerimiento de pago es la principal etapa del procedimiento de ejecución, y para demostrarlo me bastará citar la ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo promovido por Joanna Loretto Sullivan de Patiño: "Facultad Económico-Coactiva. La diligencia de requerimiento de pago es la base del procedimiento Económico-Coactivo y si dicha diligencia no se practica conforme a la Ley, toda actuación ulterior resulta viciada, si no consta que el ejecutado ha tenido conocimiento, de algún otro modo, de dicho requerimiento, pues su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violación en su perjuicio de los artículos 14 y 16 constitucionales". (*Samanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, P. 1690*).

El Jefe de la Oficina Ejecutora podrá ordenar que se practique embargo precautorio en el acto mismo del requerimiento, siempre que hubiere peligro de que se ausente el deudor o de que enajene u oculte sus bienes, ya se trate de créditos provenientes de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos. La providencia para practicar este embargo se incluirá en forma expresa en el mandamiento de ejecución. (Art. 90).

#### *El secuestro administrativo.*

Transcurrido el término de tres días a partir de la fecha del requerimiento de pago, o treinta en su caso, si el deudor no ha cubierto el crédito, el Fisco se encontrará ya en aptitud de cobrar forzosamente el adeudo.

El ejecutor se constituirá en el domicilio del deudor con el objeto de embargar a este bienes de su propiedad suficientes para cubrir las prestaciones pendientes de pago, los gastos de ejecución que reporte el procedimiento y los vencimientos futuros. La diligencia deberá entenderla con el deudor personalmente, y en su ausencia, con alguna de las personas que menciona el artículo 88, teniendo éstos derecho a designar los bienes que deban embargarse, siempre que se sujeten al orden siguiente: a) dinero y metales preciosos. b) acciones, bonos, cupones vendidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro, a cargo de instituciones o empresas particulares de reconocida solvencia. c) alhajas y objetos de arte. d) frutos o rentas de toda especie. e) bienes muebles no comprendidos en los incisos anteriores. f) bienes raíces. g) negociaciones comerciales, industriales o agrícolas y h) créditos o derechos no realizables en el acto. (Art. 94).

En los casos en que el deudor no haya señalado bienes suficientes para garantizar el pago del crédito a juicio del ejecutor, o si no ha seguido el orden a que me he referido, y en los casos en que el deudor, teniendo otros bienes susceptibles de embargo,

señalare: bienes ubicados fuera de la jurisdicción de la Oficina ejecutora, o bienes que ya reportaren cualquier gravamen real; el ejecutor podrá señalar los bienes que deban embargarse. (Art. 95).

A pesar del privilegio que al Fisco se le ha otorgado con la facultad Económico-Coactiva, la acción de apremio no alcanza en nuestro derecho la dureza que para el deudor fiscal representaría el que todos sus bienes pudieran estar sujetos a embargo; y así, nos encontramos con la disposición del artículo 97 que establece una limitación importante al derecho del Estado de hacer efectivos por sí mismo y en uso de su potestad soberana, los créditos que no le sean cubiertos oportunamente, al declarar que quedan exceptuados del embargo: 1.—El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y sus familiares. 2.—Los muebles de uso indispensable del deudor y sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor. 3.—Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensables para el ejercicio de la profesión, arte u oficio a que se dedique el deudor. 4.—La maquinaria, enseres y semovientes propios para las actividades de las negociaciones industriales, comerciales o agrícolas en cuanto fueren necesarios para su funcionamiento, a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación a que están destinados. 5.—Las armas y caballos que los militares en servicio deben usar conforme a las leyes. 6.—Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras. 7.—El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste. 8.—Los derechos de uso y habitación. 9.—La renta vitalicia en los términos de la legislación civil. 10.—El patrimonio de familia en los términos que establezcan las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la propiedad. 11.—Sueldos y salarios. 12.—Las pensiones alimenticias. 13.—Las pensiones civiles y militares concedidas por el Gobierno Federal o por la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. 14.—Los Ejidos de los pueblos.

Hay que hacer notar que las disposiciones del Código Fiscal que reglamentan el orden a que debe sujetarse el deudor al hacer el señalamiento de bienes, y los bienes que quedan exceptuados del embargo, coinciden con las equivalentes del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales (Arts. 536 y 544) y del Código Federal del Procedimientos Civiles (Arts. 436 y 434).

Los bienes secuestrados se pondrán, previa identificación, bajo la guarda del o los depositarios que fueren necesarios y serán nombrados por el ejecutor en la diligencia de embargo, excepto cuando las Oficinas ejecutoras invistan de facultades limitadas o amplias de administración a los depositarios de negociaciones comerciales, industriales o agrícolas embargadas, o cuando los hubieren designado las mismas Oficinas anticipadamente (Arts. 98 y 102).

Los derechos y las obligaciones de los depositarios, así como

las relaciones que deben mantener con las Oficinas Ejecutoras, se encuentran consignados en los artículos del 102 al 104.

Toda la fuerza ejecutiva del procedimiento Económico-Coactivo, se manifiesta claramente en los artículos 108 y 109, que se refieren, el primero, a que si el deudor o cualquier otra persona impidiere materialmente al ejecutor el acceso al domicilio de aquel o al lugar en que se encuentren los bienes, siempre que el caso lo requiera, el ejecutor solicitará el auxilio de la policía o fuerza pública para llevar adelante los procedimientos de ejecución; y el segundo, a que si durante el secuestro administrativo la persona con quien se entienda la diligencia no abriere las puertas de las construcciones, edificios o casas que se embargaren o donde se presuma que existen bienes muebles embargables, el ejecutor, previo acuerdo fundado del Jefe de la Oficina Ejecutora, hará que, ante dos testigos, sean rotas las cerraduras que fuere necesario romper, según el caso, para que el depositario tome posesión del inmueble o para que siga adelante la diligencia. En igual forma procederá el ejecutor cuando la persona con quien se entienda no abriere los muebles que aquel suponga guarden dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables; pero si no fuere factible romper o forzar las cerraduras, el mismo ejecutor trabará embargo en los muebles cerrados y en su contenido, y los sellará y enviará en depósito a la Oficina exactora, donde serán abiertos en el término de 3 días por el deudor o por su representante legal, y en caso contrario por un experto designado por la Oficina o en la forma que determine la Secretaría de Hacienda.

Los secuestros de créditos, dinero, alhajas, metales preciosos, objetos de arte y valores mobiliarios, deben sujetarse a reglas especiales contenidas en los artículos del 99 al 101.

Respecto del embargo de rentas, el Código no menciona reglas especiales. Sin embargo, existe una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciada en el amparo promovido por Reyes Juan Manuel, que me parece interesante transcribir; es esta:

"Puede el Fisco embargar las rentas de una casa por adeudos fiscales, sustituyéndose en los derechos del arrendador, y, en consecuencia, solamente puede exigir dichas rentas mediante el Estatuto legal que rige las obligaciones de los inquilinos; en estos casos, no es debido aplicar a los inquilinos el procedimiento Económico-Coactivo". (*Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXIV, P. 471*).

Aplicando por analogía ese criterio de la Corte, me atrevo a afirmar que en ningún caso puede el Fisco emplear la Facultad Económico-Coactiva en contra de los deudores del embargado, aun cuando se les notifique el secuestro y se les aperciba de doble pago, como sucede en los casos que refiere el primer párrafo del artículo 99, que literalmente copio: "El secuestro de créditos será notificado personalmente por el ejecutor a los deudores del embargado para que hagan el pago de las cantidades

respectivas en la Caja de la Oficina Ejecutora, apercibidos de doble pago en caso de desobediencia”.

El embargo de bienes raíces, de derechos reales o de negociaciones de cualquier género, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad o en el de Comercio. Cuando los bienes raíces, derechos reales o negociaciones queden comprendidos en la jurisdicción de dos o más Oficinas del Registro Público, en todas ellas se inscribirá el secuestro. (*Art. 105*).

El cumplimiento de esa disposición es importantísimo para determinar la preferencia de los derechos del Fisco, cuando se presenten otros acreedores, reclamando, por medio de tercería, preferencia en el pago con el producto que se obtenga al efectuarse el remate de los bienes embargados.

La aplicación del artículo 106 reporta una indiscutible conveniencia lo mismo a los intereses del Fisco que a los del deudor; dice así: La Oficina Ejecutora, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá celebrar contratos con terceras personas, para la explotación de las negociaciones industriales o agrícolas improductivas o abandonadas, siempre que el arrendatario sea experto en la administración de las negociaciones de que se trata. El deudor embargado tendrá preferencia en igualdad de circunstancias”.

La conveniencia radica en que los productos que se obtengan de la explotación de dichas negociaciones, se aplicarán al pago de la prestación insoluta a cargo del deudor, la cual se extinguirá más rápidamente y sin mayor sacrificio por parte de éste.

#### *.Las tercerías.*

En el procedimiento de ejecución, se reconoce la posibilidad de que terceros extraños a la relación tributaria, a quienes se pretende cobrar un impuesto que no adeudan, pidan a través de una tercería de dominio el levantamiento del embargo; asimismo establece la ley la posibilidad de que una persona que tenga por cualquier título derechos preferentes sobre los mismos bienes que la autoridad administrativa secuestró, pretenda que la autoridad administrativa declare que el crédito de aquel es preferente al crédito fiscal.

El Código Fiscal de la Federación señala para solucionar los diversos problemas de preferencia de los créditos fiscales, reglas propias que se refieren tanto a los particulares que pretenden que su crédito es preferente al del Fisco, como a otros acreedores de derecho público; en contra de eso me pronuncio yo en el capítulo siguiente, sin embargo, considero conveniente hacer un breve estudio de dicha reglamentación.

La regla general que señala el Código Fiscal para determinar la preferencia con respecto a créditos de particulares, es la de que el crédito fiscal es preferente, pero cede ante la existencia de determinados derechos: Créditos hipotecarios o prendarios, de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el último año o de indemnizaciones a los obreros de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo. (*Art. 119*).

Aparte de la regla general, existe un conjunto de situaciones de privilegio para el cobro preferente del crédito fiscal. Tratándose de determinados bienes, la ley considera que existe un derecho preferente del Estado para cobrar sobre ellos los impuestos; esa preferencia se encuentra de una manera particular en tres situaciones concretas:

Primero.—En los impuestos territoriales. Las legislaciones que regulan el impuesto predial en cada una de las entidades federativas, tienen siempre bien definido el derecho preferente del estado para cobrar los impuestos territoriales sobre cualquier otro crédito de los particulares.

Otro ejemplo también característico de esta preferencia, se encuentra en el impuesto sobre Transmisión hereditaria, en el que se atribuye al Estado un derecho preferente para cobrar el impuesto sobre los bienes que constituyen el acervo hereditario.

Tercero, tratándose de mercancías que han determinado un impuesto aduanal por haber sido importadas del extranjero, establece la ley asimismo una preferencia para cobrar los impuestos aduanales.

El Código Fiscal reconoce que cuando el derecho privado deriva una garantía real en favor de un particular sobre un determinado bien, de esa garantía real deriva para el particular que la disfrute, un derecho de preferencia para cobrar sus propios créditos antes que el Estado; así pues, reconoce la fuerza que la legislación civil atribuye a las garantías reales del derecho privado. De igual modo reconoce la importancia que la Ley Federal del Trabajo otorga a los créditos de los trabajadores.

En cuanto a la preferencia de créditos fiscales del Estado Federal y de los Estados miembros, el Código también señala reglas: La preferencia corresponde al primer embargante; si es la autoridad local la que primero ha hecho su secuestro administrativo, a ella corresponde la preferencia para el pago, y si el bien es embargado antes por una autoridad federal, tendría el Erario Federal una situación preferente con respecto al Estado o a la autoridad local embargante. Después de dar esta regla general se estableció que cuando exista una garantía real derivada de las leyes en favor del Estado Federal, el crédito de éste sería preferente, y que cuando la garantía real sea para las entidades federativas, el crédito de ellas tendrá preferencia, y, por último, si los dos créditos, el federal y el del Estado miembro, tienen garantía real, entonces la preferencia corresponde al primer embargante. (*Arts. 9, 114 y 119*).

La forma establecida para que los terceros hagan valer sus derechos, es la siguiente:

“El tercero que pretendiere que se levante el embargo practicado en determinados bienes fundándose en el dominio de éstos, o que se le pague con el producto del remate, con preferencia al Fisco Federal, deberá presentar instancia escrita legalmente fundada, junto con los documentos tendientes a acreditar el derecho que ejercite y que en ningún caso podrán



consistir en la prueba de confesión del ejecutado, recibida con posterioridad a la notificación de la existencia del crédito fiscal o, a falta de ella, al requerimiento de pago ordenado por la Oficina Ejecutora. Esta, llegado el caso, calificará discrecionalmente la prueba confesional preconstituída, teniendo en cuenta las disposiciones relativas del Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto fueren aplicables. Las Oficinas Ejecutoras, con vista de las pruebas presentadas, resolverán: 1.—Si el tercer opositor ha comprobado o no sus derechos; 2.—Si, tratándose de tecerías excluyentes, ha lugar a levantar el secuestro administrativo; 3.—Si conviene a los intereses del Fisco ampliar el embargo a otros bienes del deudor; 4.—Si, hecho el secuestro sobre otros bienes del deudor que los terceros opositores señalen ante la Oficina Ejecutora, procede levantar los embargos objetos de oposición, por haber quedado asegurados los intereses fiscales y sin perjuicio de trabar nueva ejecución en caso necesario". (Arts. 116, 117 y 118).

#### *Formalidades previas al remate de los bienes secuestrados.*

Determinados los bienes que van a quedar afectados al pago de los créditos adeudados, se procede a fijar su precio, con el objeto de realizar su venta y de que el producto que de ella se obtenga, ingrese en las arcas del tesoro público como pago de la obligación no satisfecha.

El artículo 123 señala el orden de los valores que deben tomarse en cuenta para fijar el precio, y estos son: 1.—El valor fiscal federal; 2.—El valor catastral; 3.—El valor que, para los efectos fiscales, se hubiere declarado por el deudor con anterioridad a la iniciación del procedimiento administrativo de ejecución; y en ausencia de este valor y de los anteriores, 4.—El que resultare del avalúo pericial.

"Llegado el caso de practicarse avalúo pericial, se observarán las siguientes reglas:

I.—La Oficina que deba proceder al remate nombrará un perito y lo hará saber al interesado para que, de no estar conforme con la designación, nombre el suyo dentro del término de 3 días.

II.—El deudor deberá ponerse de acuerdo con la Oficina sobre el nombramiento de un tercer perito, que intervendrá si hubiere desacuerdo entre los dos antes mencionados.

III.—Sin el acuerdo de que trata la fracción anterior, se tendrá por renunciado, de parte del deudor, el derecho a nombrar perito, y se estará al avalúo que practique el designado por la Oficina con arreglo a la fracción I". (Art. 124).

La interpretación que la Secretaría de Hacienda ha dado al artículo 124, es, a mi juicio, errónea, y para evitar dudas al respecto así como para garantizar mayormente los derechos del embargado, creo yo que debe ser reformado. (Véase próximo capítulo).

Una vez que se ha fijado el precio de los bienes embargados,

se convocan postores para su venta, que, salvo determinados casos que el Código autoriza, se efectuará en subasta pública en el local que ocupe la Oficina Ejecutora. (Art. 122).

Cuando los bienes que hayan de rematarse sean inmuebles o muebles que por ley deban inscribirse en algún Registro Público, se recabará del mismo Registro un certificado de gravámenes correspondiente a los diez últimos años, y si aparecen otros acreedores, serán citados para el acto de remate y tendrán derecho a concurrir a éste y hacer las observaciones que estimen del caso, las cuales serán resueltas por la respectiva Oficina en el acto de la diligencia. En caso de no ser factible la citación por no haberseles localizado, se tendrá como tal la que se haga en las convocatorias en que se anuncie el remate, en las cuales deberá expresarse el nombre de los acreedores. (Art. 126).

El remate deberá ser convocado para una fecha fijada dentro de los 30 días siguientes a la determinación del precio que deberá servir de base y será siempre anterior a la fecha que se señale para la almoneda. La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la Oficina Ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente. Cuando el valor de los bienes muebles o inmuebles exceda de \$5,000.00 la convocatoria se publicará en el órgano oficial de la circunscripción política en que resida la autoridad ejecutora y en el periódico local de mayor circulación, si lo hubiere, dos veces con intermedio de 7 días. Si no existiere órgano oficial, la convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación. En todo caso, a petición del deudor y previo pago del costo, la autoridad ejecutora puede ordenar una publicidad más amplia, dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. (Art. 125).

La finalidad que persiguió el legislador al redactar el artículo 125, es protectora de los intereses del ejecutado, y, como consecuencia refleja, protectora de los intereses fiscales.

El objeto del primer párrafo consiste en que, en virtud del cambio de precio que puede experimentar cualquier bien con el solo transcurso del tiempo, en el momento del remate coincida el valor que servirá de base en la almoneda con el valor que realmente tienen; es por eso que el plazo que se señala para la celebración del remate es extraordinariamente corto, a partir de la fecha en que se fijó el precio de los bienes secuestrados.

En los párrafos siguientes se pretende darle al remate una debida publicidad, puesto que mientras mayor número de postores concurren al acto, mayor será, por regla general, el producto que se obtenga de la venta de los bienes.

*Venta de los bienes secuestrados y aplicación de su producto.*

Toda persona que tenga interés en adquirir los bienes ofrecidos en remate, deberá presentar su postura ante la Oficina Ejecutora, en un escrito en el que indicará cuáles son precisamente los bienes que desea adquirir, sus generales, las cantidades que ofrezca, las que ofrezca de contado y los términos en que haya de pagarse la diferencia y el interés que ésta deba causar y que

no podrá ser menor de 9% anual. Acompañará a su escrito de postura, un certificado de depósito por valor cuando menos del 10% del valor de los bienes fijado en la convocatoria, expedido por el Banco de México, S. A., o en su defecto por un Banco asociado a éste, o a falta de uno y otro, por la Oficina Ejecutora que deba llevar adelante la diligencia de remate. El importe de los depósitos que se constituyan, servirá de garantía para el cumplimiento de las obligaciones que adquieran los postores por las adjudicaciones que se les hagan de los bienes rematados. Inmediatamente después de fincado el remate, previa orden de la Oficina Ejecutora, se devolverán los certificados de depósito a los postores, excepto el que corresponda al postor admitido, cuyo valor continuará como garantía del cumplimiento de su obligación y, en su caso, como parte del precio de venta. (*Arts. 130 y 132*).

“Es postura legal:

I.—Si se trata de raíces, la que cubra las dos terceras partes del precio.

II.—Si de muebles, la que cubra la mitad”. (*Art. 128*).

Las obligaciones que contraen los postores y las sanciones que se derivan del incumplimiento de las mismas, las establecen los artículos 129, 131 y 134.

“El día y hora señalados en la convocatoria, el Jefe de la Oficina Ejecutora, después de pasar lista de las personas que hubieren presentado posturas, hará saber a las que estén presentes cuáles posturas fueron calificadas como legales, y les dará a conocer cuál es la mejor postura, concediendo plazos seguidos de 5 minutos cada uno, hasta por tres veces, para hacer pujas. Si durante cualquiera de los plazos de 5 minutos no hubiere pujas, el Jefe de la Oficina Ejecutora resolverá cuál es la mejor postura y declarará fincado el remate a favor del postor que la hubiere hecho. Si en dos o más posturas se ofrece igual suma de contado, se designará por suerte la que debe aceptarse, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 141”. (*Art. 133*).

El artículo 141 concede al Fisco Federal preferencia para adjudicarse en cualquiera almoneda los bienes ofrecidos en remate, siempre que a sus intereses convenga adjudicarlos en los precios que el mismo artículo establece en la forma siguiente: 1.—A falta de postores, por la base de la postura legal que habría de servir para la almoneda siguiente; 2.—A falta de pujas, por la base de la postura legal no mejorada; 3.—En caso de posturas o pujas iguales, por la cantidad en que se haya producido el empate; 4.—Hasta por el monto del adeudo si este no excede de la cantidad en que deba fincarse el remate en la tercera almoneda, de acuerdo con lo estipulado en la parte final del artículo 143.

“Cuando en la primera almoneda no conviniere al Fisco Federal la adjudicación autorizada por los dos artículos anteriores, se citará nuevamente a remate hasta por dos veces más, publicando en cada ocasión, por una sola vez, las convocatorias

a que se refiere el artículo 125. Para fijar la postura legal respecto de cada bien, fracción o lote de bienes, en la segunda almoneda, se deducirá una cantidad equivalente al 20% de la señalada como postura legal en la primera ocasión, y si se tratare de la tercera y última subasta, y hubiere postor que ofrezca las dos terceras partes del precio que sirvió de base para la segunda almoneda y que acepte las condiciones de la misma, se fincará el remate sin más trámite en su favor, salvo el derecho de preferencia que tiene el Fisco Federal según los términos del artículo 141". (Art. 143).

"La adjudicación que decrete la Oficina rematante, en cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior, sólo será válida si la aprueba la Secretaría de Hacienda". (Art. 142).

"Fincado el remate de bienes muebles, el postor, dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, enterará en la Caja de la Oficina Ejecutora el importe de la cantidad de contado ofrecida en su postura o mejoras, y constituirá las garantías a que se hubiere obligado por la parte del precio que quedare adeudando. Tan pronto como el postor hubiere cumplido con los requisitos a que se refiere el párrafo anterior y el remate sea aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si este requisito fuere necesario conforme al artículo siguiente, la Oficina Ejecutora procederá a entregarle los bienes que le hubiere adjudicado". (Art. 134).

"Si los bienes rematados fueren raíces, o muebles cuyo valor exceda de \$500.00, se enviará el expediente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, previa revisión del procedimiento, resuelva si es de aprobarse el remate. Si la resolución es negativa, el fincamiento que haya hecho la Oficina Ejecutora quedará sin efecto y el postor sólo tendrá derecho a que se le devuelva el depósito que hubiere constituido. Aprobado el remate de bienes raíces, se le comunicará al postor para que, dentro del plazo de 10 días, entere en la Caja de la Oficina Ejecutora la cantidad de contado ofrecida en su postura o mejoras. Hecho el pago a que se refiere el párrafo anterior, y cuando proceda, designado el notario por el postor, se citará al deudor para que, dentro del plazo de 3 días, otorgue y firme la escritura de venta correspondiente, apercibido de que si no lo hace, el Jefe de la Oficina Ejecutora la otorgará y firmará en su rebeldía. En la misma escritura se otorgará por el adquirente garantía hipotecaria respecto a la parte de precio que quedare adeudando. El deudor, aún en el caso de rebeldía, responde por la evicción y saneamiento del bien inmueble rematado". (Art. 135).

"Los bienes inmuebles pasarán a ser propiedad del postor libres de todo gravamen, y a fin de que se cancelen los que reportaren, el Jefe de la Oficina Ejecutora que finque el remate deberá comunicar al Registro Público de la Propiedad respectivo la transmisión de dominio de los inmuebles. Los directores o encargados del Registro Público de la Propiedad deberán inscribir las transmisiones de dominio de bienes inmuebles que

resulten de los remates celebrados por las Oficinas Ejecutoras Federales y procederán a hacer las cancelaciones de gravámenes que sean procedentes como consecuencia de la transmisión o adjudicación. Lo ordenado en este precepto se cumplirá no obstante lo que dispongan las leyes locales sobre el particular y su incumplimiento se castigará en los términos que establece este Código". (Art. 136).

"Tan luego como se hubiere otorgado y firmado la escritura en que conste la adjudicación de un inmueble, el Jefe de la Oficina Ejecutora dispondrá que se entregue al adquirente, dando las órdenes necesarias, aún las de desocupación, si estuviere habitado por el deudor o por terceros que no tuvieren contrato para acreditar el uso en los términos que establece el Código Civil. Si el adquirente lo solicita, se le dará a conocer como dueño del inmueble, a las personas que designe". (Art. 137).

"Queda estrictamente prohibido adquirir los bienes objeto de un remate, por sí o por medio de interpósita persona, a los Jefes de las Oficinas Ejecutoras y personal de las mismas y a las personas que hubieren intervenido, por parte del Fisco Federal, en los procedimientos de ejecución. El remate efectuado con infracción a este precepto, será nulo y los infractores serán castigados de acuerdo con lo que establece este Código". (Art. 138).

El Código Fiscal autoriza que los bienes embargados administrativamente se vendan fuera de subasta, pero impone los siguientes requisitos: 1.—Que lo autorice la Secretaría de Hacienda en todo caso, con la sola excepción de los valores mobiliarios a que se contrae el artículo 100, los cuales serán enajenados por el Banco de México sin necesidad de autorización especial y con sólo la obligación de poner su importe, desde luego, a disposición de la Oficina Ejecutora; 2.—Que se hayan efectuado, a lo menos, dos almonedas sin resultado; 3.—Que el comprador satisfaga en numerario el precio íntegro y que éste no sea inferior a la base que haya servido en la última almoneda celebrada; 4.—Tratándose de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de semovientes. (Art. 144).

El artículo 139 establece: "Con el producto del remate se pagará el interés fiscal, consistente:

I.—En los gastos de ejecución, a saber:

a).—Los honorarios de los ejecutores, depositarios y peritos, de conformidad con lo que establezcan las disposiciones reglamentarias o lo que, a falta de éstas, resuelva respecto de cada caso la Secretaría de Hacienda, a propuesta de las Oficinas Ejecutoras respectivas.

b).—Los de impresión y publicación de convocatorias.

c).—Los de transporte del personal ejecutor y de los bienes muebles embargados.

d).—Los demás que, con el carácter de extraordinarios, erogan las Oficinas Ejecutoras con motivo del procedimiento de ejecución.

II.—En los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos objeto del embargo.

III.—En los vencimientos ocurridos durante el procedimiento administrativo”.

Tan claro es el texto de los artículos últimos transcritos, que creo yo que ningún comentario hace falta para dar una visión clara de la etapa del procedimiento de ejecución a que me vengo refiriendo.

Cuando las cantidades en que se hayan rematado, adjudicado o vendido fuera de remate los bienes secuestrados, sea mayor que el monto total de los adeudos, incluyendo gastos de ejecución, etc., se entregará al deudor el excedente salvo el caso de que existan terceros que, satisfachas las prestaciones fiscales, pretendan cobrar algún crédito sobre el remanente del producto del remate administrativo; esto sólo podrán hacerlo antes de que ese remanente sea devuelto o distribuido y siempre que concurre alguna de las circunstancias siguientes: 1.—Que el deudor se conforme con ello por escrito ante la Oficina Ejecutora; 2.—Que medie orden escrita de autoridad competente. En caso de conflicto, las cantidades de dinero o valores que constituyan el remanente, se enviará en depósito al Banco de México, mientras resuelven los Tribunales Judiciales competentes. (*Arts. 145 y 112*).

En cambio, si el producto de la venta es inferior al monto total del crédito, el secuestro se podrá ampliar a otros bienes, con fundamento en los artículos 85 y 107.

El procedimiento de ejecución no concluye con el remate o adjudicación de los bienes secuestrados, en virtud de que no se endereza en contra de ellos, sino en contra de los deudores fiscales; es por eso que en los casos en que el producto de la venta o la cantidad en que se haya adjudicado no alcance a cubrir el adeudo, puede ampliarse el embargo a otros bienes que lo garanticen, y sólo cuando el crédito y sus accesorios queden íntegramente cubiertos, se tendrá por concluido el procedimiento económico-coactivo.

*Control de legalidad del procedimiento administrativo de ejecución y recursos judiciales.*

La Secretaría de Hacienda revisa las resoluciones dictadas por las Oficinas Ejecutoras en los casos de tercerías, y revisa los procedimientos de ejecución cuando los bienes se hayan rematado o adjudicado. Dicha labor la efectúa por conducto de una de sus dependencias, la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 4º, fracciones XVIII, XIX y XXIV de la Ley Orgánica de esa dependencia.

Las resoluciones dictadas por la Procuraduría Fiscal en los casos mencionados, tienen el carácter de definitivas, es decir, que en contra de ellas no existe ningún recurso administrativo y sólo procede la inconformidad ante el Tribunal Fiscal de la

Federación, cuando los afectados en el procedimiento de ejecución, aleguen que éste no se ajustó a la ley, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación. (*Art. 160, frac. V, incisos 3º y 4º*).

Por el contrario, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien contra el procedimiento administrativo de ejecución, en cualquiera de las etapas en que éste se encuentre, cuando los afectados afirmen: 1.—Que el crédito se ha extinguido legalmente, salvo en los casos en que se alegue que el crédito se encuentra prescrito, en virtud de que la excepción de prescripción debe oponerse ante la mencionada Procuraduría, en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 55; 2.—Que el monto del crédito es inferior al exigido. (*Art. 160, frac. V. incisos 1º y 2º*).

El procedimiento de ejecución no se suspende por el simple hecho de que los interesados promuevan juicio, sólo cuando el interés fiscal se encuentre asegurado, es procedente la suspensión. (*Arts. 188 al 191*). A esta relación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia:

“Suspensión del procedimiento: Tratándose de adeudos fiscales, la suspensión debe concederse sin requisito alguno, si los intereses fiscales se encuentran asegurados en los procedimientos seguidos por la autoridad exactora”. (*Semanario Judicial de la Federación, T. XLV, P. 492; T. XLVII, Págs. 981; y T. L, Págs. 302, 1162 y 1915*).

“Los efectos de las resoluciones recaídas en los juicios que se promuevan en contra del cobro de los créditos fiscales, porque el procedimiento de ejecución no se ha ajustado a la ley, tiene por efecto no que se dejen de pagar dichos créditos, sino que el procedimiento se reponga”. (*Semanario Judicial de la Federación, T. XVIII, P. 382*).

Creo haber dado en el presente capítulo, una visión completa de lo que es el procedimiento económico-coactivo para el cobro de los créditos fiscales federales en nuestra nación, mismo que a mi juicio necesita ser reformado en los términos que propongo en el capítulo siguiente.

## CAPITULO V.

### PROYECTO DE MODIFICACIONES A LA REGLAMENTACION QUE ESTABLECE EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

Sin pretender, desde luego, que todas las reformas que propongo al capítulo del Código Fiscal de la Federación relativo a la ejecución de las resoluciones administrativas en materia fiscal, sean tomadas en cuenta en un futuro más o menos próximo, para proyectar una nueva ley sobre la materia, basado en cierta experiencia adquirida al través de la práctica cotidiana sobre la misma, en esta capital y en diversas partes del país a donde he sido enviado por mis superiores, me atrevo a sugerir que sean modificados y adicionados los artículos que mencionaré adelante, con la quizás exagerada ambición de que sean tomadas en cuenta para elevarlas a la categoría de ley por el legislador y considerando que con ellas puede lograrse una mayor rapidez en el cobro de los créditos fiscales, una mayor justicia procesal y una mayor defensa de la economía tanto del deudor cuanto de la Hacienda Pública.

Para facilitar mi labor en el presente capítulo, me valdré de una numeración convencional para designar a cada uno de los artículos que propongo que sean reformados o adicionados; y así, designaré con caracteres romanos y por orden progresivo a cada uno de ellos.

#### *Proyecto de adición a las disposiciones generales.*

Para principiar, manifestaré, que debido a la falta de una disposición expresa que establezca la suspensión del procedimiento económico-coactivo en el capítulo relativo del Código Fiscal, algunas oficinas ejecutoras no suspenden dicho procedimiento aun cuando el deudor haya garantizado el crédito adeudado, lo que en multitud de casos trae, como consecuencia, perjuicios en contra del deudor, del Fisco y algunas veces hasta de personas ajenas a la relación de aquellos; por lo que propongo que a continuación del artículo 85 se incluya otro que podría redactarse en la forma siguiente:

I.—“Puede obtenerse la suspensión provisional del procedimiento de ejecución, mediante el aseguramiento del interés fiscal, a partir de la fecha en que se presente a la Secretaría de Hacienda o a sus dependencias; la propuesta de otorgamiento de una garantía en la forma ordenada por el artículo 12.

La suspensión tendrá el carácter de definitiva desde el momento en que quede otorgada la caución a satisfacción de la oficina ejecutora que la haya aceptado, y, una vez concedida, sur-



tirá sus efectos hasta que cause estado la resolución definitiva que se dicte en la última instancia que agoten las partes interesadas, dentro de los procedimientos que motivaron el otorgamiento de la garantía”.

### *Adiciones al capítulo de Requerimiento de Pago.*

Por lo que se refiere al requerimiento de pago, me parece que la reglamentación que establece el Código Fiscal de la Federación respecto a su práctica, es correcta, ya que al efectuarse la diligencia de conformidad con ella, se salvaguardan, digamos, a la perfección, las garantías que otorgan al deudor los artículos 14 y 16 constitucionales; y como ese es el primordial objeto del requerimiento (opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), en realidad no veo la necesidad de introducir ninguna reforma sustancial al respecto. Únicamente por convenir a los intereses del Erario, sugiero que se modifique la forma de requerir de pago al deudor, en los siguientes casos.

II.—“Cuando en el lugar en que se encuentre el domicilio del deudor no exista dependencia de la Secretaría de Hacienda, el requerimiento se hará por oficio Certificado con Acuse de Recibo en caso de que el crédito sea inferior a cien pesos y exista comunicación postal”.

III.—“En caso de que no exista comunicación postal con el lugar donde se encuentra el domicilio del deudor o el crédito sea mayor de cien pesos pero inferior a mil, el requerimiento se hará en la siguiente forma:

La Oficina Ejecutora que debe hacer el cobro se entenderá con el Presidente Municipal del municipio al que pertenezca el lugar donde se encuentra el domicilio del deudor, y le entregará dos tantos del acta de requerimiento de pago, mismos que hará este llegar al deudor por conducto de sus agentes municipales quienes devolverán un tanto al Presidente Municipal en el que conste el recibo del otro por el deudor. Posteriormente el Presidente Municipal devolverá al ejecutor la constancia de notificación”.

IV.—“En los casos del artículo anterior, se facultará al Agente Municipal que haga la notificación para que realice el cobro de la cantidad que requiera de pago, y, para el efecto, se le hará entrega, junto con las actas de requerimiento, de un recibo provisional que expedirá la oficina ejecutora amparando la citada cantidad, y que entregará al deudor contra el pago de la cantidad adeudada”.

V.—“El Agente Municipal devolverá a la exactora el recibo provisional junto con la constancia de notificación del requerimiento, cuando el deudor no hubiere cubierto el crédito dentro de los tres días siguientes al requerimiento, y se declarará la nulidad del primero”.

VI.—“En caso de que el crédito haya sido pagado al Agente Municipal, se entregará la cantidad a la Oficina Ejecutora, la

tirá sus efectos hasta que cause estado la resolución definitiva que se dicte en la última instancia que agoten las partes interesadas, dentro de los procedimientos que motivaron el otorgamiento de la garantía”.

### *Adiciones al capítulo de Requerimiento de Pago.*

Por lo que se refiere al requerimiento de pago, me parece que la reglamentación que establece el Código Fiscal de la Federación respecto a su práctica, es correcta, ya que al efectuarse la diligencia de conformidad con ella, se salvaguardan, digamos, a la perfección, las garantías que otorgan al deudor los artículos 14 y 16 constitucionales; y como ese es el primordial objeto del requerimiento (opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), en realidad no veo la necesidad de introducir ninguna reforma sustancial al respecto. Únicamente por convenir a los intereses del Erario, sugiero que se modifique la forma de requerir de pago al deudor, en los siguientes casos.

II.—“Cuando en el lugar en que se encuentre el domicilio del deudor no exista dependencia de la Secretaría de Hacienda, el requerimiento se hará por oficio Certificado con Acuse de Recibo en caso de que el crédito sea inferior a cien pesos y exista comunicación postal”.

III.—“En caso de que no exista comunicación postal con el lugar donde se encuentra el domicilio del deudor o el crédito sea mayor de cien pesos pero inferior a mil, el requerimiento se hará en la siguiente forma:

La Oficina Ejecutora que debe hacer el cobro se entenderá con el Presidente Municipal del municipio al que pertenezca el lugar donde se encuentra el domicilio del deudor, y le entregará dos tantos del acta de requerimiento de pago, mismos que hará este llegar al deudor por conducto de sus agentes municipales quienes devolverán un tanto al Presidente Municipal en el que conste el recibo del otro por el deudor. Posteriormente el Presidente Municipal devolverá al ejecutor la constancia de notificación”.

IV.—“En los casos del artículo anterior, se facultará al Agente Municipal que haga la notificación para que realice el cobro de la cantidad que requiera de pago, y, para el efecto, se le hará entrega, junto con las actas de requerimiento, de un recibo provisional que expedirá la oficina ejecutora amparando la citada cantidad, y que entregará al deudor contra el pago de la cantidad adeudada”.

V.—“El Agente Municipal devolverá a la exactora el recibo provisional junto con la constancia de notificación del requerimiento, cuando el deudor no hubiere cubierto el crédito dentro de los tres días siguientes al requerimiento, y se declarará la nulidad del primero”.

VI.—“En caso de que el crédito haya sido pagado al Agente Municipal, se entregará la cantidad a la Oficina Ejecutora, la

que expedirá recibo oficial por dicha cantidad, que por el mismo conducto remitirá al deudor”.

VII.—“Se considerará como ejecutor dependiente de la Secretaría de Hacienda, para los efectos de cobro de los honorarios que le correspondan en los términos del reglamento para el cobro y aplicación de gastos de ejecución, al Agente Municipal que intervenga en la cobranza de un crédito en favor de la Federación y como tal, tendrá las prerrogativas y responsabilidades que la ley le imponga.

Si varios Agentes Municipales intervienen en el cobro de un mismo crédito, los honorarios que corresponderían al ejecutor, se prorratearán entre ellos”.

VIII.—“Cuando el monto del crédito exceda de un mil pesos, un ejecutor empleado de la Secretaría de Hacienda deberá trasladarse hasta el domicilio del deudor, si existe medio de transporte utilizable a juicio del Jefe de la exactora. En caso contrario, el requerimiento se practicará en la forma que previene el artículo III”.

Las anteriores inclusiones, que me permito proponer, están fundadas en la observación de la “realidad mexicana”, puedo decir, ya que en los casos que están previstos en los artículos que designo con los números II, III y VIII, no costearía al Fisco practicar las diligencias de requerimiento de pago en la forma que actualmente establece el Código. Ello, primeramente, porque los gastos que demandaría la ejecución resultarían mayores al crédito mismo, y, en justicia, no podrían hacerse efectivos al deudor, ya que ninguna culpa tendría de que no exista oficina de Hacienda en el lugar en que reside. En seguida, porque no sería justo obligar a los empleados de la Secretaría de Hacienda a trasladarse a sitios desconocidos para él, a los que iría en muchos casos, a riesgo de su propia vida y por una pequeña cantidad por concepto de honorarios que sólo percibiría cuando pudiera hacer efectivo el crédito.

Ahora bien, si el requerimiento se publicara por edictos en el Diario Oficial de la Federación y en otro periódico de mayor circulación en la República, ¿qué objeto tendría? El deudor jamás llegaría a conocer ese edicto, puesto que si en poblaciones que están en perfecta comunicación con el resto de la República casi nadie lee el Diario Oficial de la Federación y muy pocos leen los periódicos de la Capital, en poblaciones incomunicadas casi totalmente, se leen mucho menos, mejor dicho, nunca. A esto hay que agregar el gasto que el Fisco tendría que erogar para hacer las publicaciones, así como las poquísimas perspectivas que habría de recuperarlo junto con el crédito motivo del procedimiento.

Además, la única comunicación que existe en muchos pueblos de nuestra República, para con el mundo exterior, es el Agente Municipal, que periódicamente se presenta en la cabecera del Municipio a que pertenece, a recibir todas las notificaciones que deban hacerse a sus habitantes.

Por tales razones y a fin de que no se desaprovechen multitud de créditos que hasta ahora han sido cancelados por incobrables, propongo la inclusión de las mencionadas adiciones al capítulo del Código Fiscal de la Federación que se refiere al requerimiento de pago.

*Reformas y Adiciones relativas al Secuestro Administrativo.*

El Artículo 91 del Código Fiscal de la Federación, sólo menciona dos casos en los que procede el Aseguramiento de bienes en la vía administrativa de Ejecución:

I.—Pasado el plazo de 3 días del requerimiento, si el deudor no ha cubierto totalmente el crédito a su cargo, y

II.—Siempre que haya de garantizarse el cumplimiento de una prestación Fiscal con arreglo a la fracción V del artículo 12”.

El legislador se olvidó de incluir entre dichos casos uno que tiene gran importancia y que está previsto en la sección del requerimiento de pago, a mi modo de ver en forma errónea, en el artículo 90, referente al embargo precautorio.

Tratándose exclusivamente de una cuestión de secuestro, el mencionado artículo 90 deberá incluirse en el capítulo que a ello corresponde, fusionándose con el artículo que menciona los casos en que procede practicarlos, debiendo éste adicionarse con una tercera fracción para quedar como sigue:

IX.—Procede el aseguramiento de bienes en la vía administrativa de ejecución, en los casos siguientes:

I. . . II. . . III.—En los casos de embargo precautorio conforme a las disposiciones contenidas en el artículo siguiente”.

Al mismo tiempo, las reglas a que debe sujetarse la práctica del embargo precautorio deberán incluirse a continuación del anterior artículo reformado, y creo yo que deben quedar como sigue:

X.—“El jefe de la Oficina ejecutora podrá ordenar que se practique embargo precautorio, en cualquier momento, a partir de la fecha de la notificación de un crédito, siempre que hubiere peligro de que se ausente el deudor o de que enajene u oculte sus bienes, ya se trate de créditos provenientes de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos.

La Procuraduría Fiscal de la Federación podrá ordenar la práctica de un embargo precautorio en bienes del deudor cuando, a su juicio, existan vehementes indicios de que se ha defraudado el interés fiscal.

En la providencia que se dicte para practicar el embargo precautorio, se harán constar los motivos y fundamentos de derecho que se hayan tomado en consideración para dictarla”.

Como se verá, dos son las reformas que propongo al actual artículo 90, a más de incluirlo en el capítulo relativo al secuestro:

1o.—Que se faculte a las autoridades fiscales a practicarlos en cualquier momento y no sólo en el que se haga el requerimiento de pago, y

2o.—Que se faculte a la Procuraduría Fiscal para ordenarlo, en ciertos casos.

Ello obedece a que en determinadas ocasiones puede existir peligro de que el deudor desaparezca u oculte sus bienes, aun cuando no haya llegado la fecha de exigibilidad del crédito, y a que la dependencia de la Secretaría de Hacienda que está facultada para practicar las investigaciones inherentes a la defraudación es precisamente la Procuraduría Fiscal de la Federación, quien las lleva a efecto por conducto de uno de sus Departamentos, llamado "De Investigaciones y Denuncias", al que faculta su Ley Orgánica, en el artículo 4, fracción XI, para: "Investigar la comisión de infracciones fiscales y en los casos de delitos fiscales reunir los elementos necesarios para hacer al Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente y, en su caso, la declaratoria de que el Fisco Federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio".

Originada por las reformas ya propuestas, propongo que se haga la siguiente al artículo 93 del Código Fiscal, para quedar como sigue:

XI.—Si el requerimiento, en los casos previstos por la fracción I del artículo IX, o la notificación en las situaciones que prevee la fracción III del mismo precepto legal y el primer párrafo del artículo X, han sido hechos por medio de edictos, la diligencia de embargo se entenderá con la autoridad municipal o local del lugar donde se encuentren los bienes".

Además, habrá que agregar:

XII.—"Si el requerimiento se hizo conforme a los artículos II, III ú VIII, la diligencia de embargo la entenderá el Agente Municipal considerado ejecutor, con el deudor personalmente o con cualquiera de las personas que menciona el artículo 88, pudiendo la Secretaría de Hacienda ordenar se trabe embargo precisamente sobre determinados bienes de los que tenga conocimiento que sean propiedad del deudor".

En lugar del artículo 92, propongo que se incluya a continuación del anterior, el:

XIII.—"En las diligencias de secuestro, se cumplirán las formalidades que a continuación se indican:

1o.—El secuestro convencional se entenderá con el que pretenda otorgar la garantía. Si los bienes señalados por éste para la traba de ejecución no son de su propiedad, deberá estar presente el dueño de ellos, quien expresamente deberá otorgar su consentimiento para el embargo y se someterá al procedimiento administrativo de ejecución, comprometiéndolos para el caso de que la resolución de la inconformidad opuesta sea adversa al interesado. El ejecutor instruirá tanto al que propuso la garantía, como al tercero que la haya otorgado, de que ambos quedan obligados en los términos del artículo 26, y así lo hará constar en el acta.

La diligencia podrá desahogarse, indistintamente, en el do-

micilio del deudor, en el del dueño de los bienes o en el de la Dependencia que haya ordenado el secuestro, pero siempre previa identificación de los interesados.

Una vez que haya quedado perfeccionado el secuestro, se tendrá por asegurado el interés fiscal, para los efectos del quinto párrafo del artículo I. Se entenderá que ha quedado perfeccionado el embargo convencional, después de que legalmente se haya hecho la traba de ejecución, se haya constituido el depósito de lo embargado y se haya hecho la inscripción en los Registros Públicos correspondientes, cuando los bienes objeto del secuestro sean raíces, créditos hipotecarios, negociaciones o concesiones.

2o.—En los casos de secuestro que preveen las fracciones I y III del artículo 90, constituido el ejecutor precisamente en el domicilio del deudor, entenderá la diligencia de embargo con éste o con su representante, personalmente, y en ausencia de ambos, con alguna de las personas a que se refiere el artículo 88, y se entregará copia del acta que se levante a la persona con quien se entienda la diligencia.

Creo yo que redactándose en esa forma el artículo relativo a las formalidades que deben observarse al practicarse el secuestro, se aclaran varios conceptos que se encuentran actualmente un tanto confusos.

Los demás artículos que se refieren al secuestro me parece que están redactados en inmejorable forma; por lo que paso a proponer la reforma que considero fundamental en este estudio, y que es la que se refiere a las Tercerías.

### *Reforma al capítulo referente a las Tercerías.*

Si bien he sostenido a todo lo largo de esta tesis, que el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva debe ser de la competencia exclusiva de los órganos administrativos, no es menos cierto que me he manifestado partidario de la teoría de que pertenecen a la exclusiva competencia de los jueces los asuntos contenciosos que surjan durante el procedimiento de apremio, entendiendo por ellos los asuntos que para su resolución requieran la aplicación del derecho común.

Una doctrina bien definida, ilustrada y profundizada por la práctica, es la que establece que los tribunales son los competentes para resolver cuestiones en las que es indispensable la aplicación del derecho común, y sobre todo el Civil, ya sea entre el Fisco y los contribuyentes o entre aquel y un tercero perjudicado, porque no hay razón para no dejarles la resolución de las que se resuelven sin tomar en cuenta las reglas administrativas.

Las cuestiones sobre la propiedad que se suscitan en el curso del procedimiento coactivo, se resolverán sin apego a las reglas administrativas, lo mismo que si versaran, por ejemplo, sobre la herencia o sobre incidentes criminales que surgieran durante aquel; así es que está definido ser de la competencia judicial la tercera excluyente de dominio interpuesta por el perjudicado en el embargo de bienes hecho por el Fisco considerán-

dolos como de la pertenencia del deudor. Por idénticos motivos las controversias promovidas sobre prelación en el pago de créditos, deberán ser llevadas a los tribunales para que determinen el orden de pago entre el Fisco y los otros acreedores de créditos que gravan el bien embargado al deudor.

Juristas notables como Vallarta (Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva), Dalloz (Repertoire de Legislation, de Doctrine et de Jurisprudence, núms. 646 a 649) y todas las legislaciones extranjeras analizadas en el capítulo tercero de la presente tesis, sostienen el mismo punto de vista; por lo que creo, sin temor de equivocarme, que la reglamentación que establece el Código Fiscal de la Federación respecto de las tercerías, es absurda e inútil, motivo por el cual propongo se suprima íntegramente la sección cuarta del capítulo tercero del título tercero de ese Ordenamiento legal, dejando así lugar a que el Código Federal de Procedimientos Civiles establezca la reglamentación adecuada a la forma en que los terceros perjudicados en un procedimiento administrativo de ejecución, deban hacer valer sus derechos ante los tribunales.

De esa manera saldrán ganando tanto la Secretaría de Hacienda, a la que se le evitará el trabajo de examinar pruebas, y dictar y revisar resoluciones, fundándose en un derecho que no está en capacidad de aplicar, cuanto el tercero, a quien sólo se hará perder el tiempo indispensable que requiera la autoridad judicial para examinar las pruebas y dictar su resolución; ya que en la forma que establece el código actualmente, se pierde el tiempo en el examen de pruebas y resolución de la Oficina Ejecutora, en la revisión de esa resolución por la Procuraduría Fiscal de la Federación, en los términos del Artículo 120 del Código y 4o. fracción XVIII de su ley orgánica, y finalmente en el juicio que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación conforme a lo dispuesto por el artículo 160, fracción V, inciso 3o. del mismo Código, cuando aquellas autoridades declaren impropcedente la tercería.

#### *Reformas a la determinación del precio de los bienes secuestrados.*

Uno de los renglones que más importancia tiene para proteger los intereses del deudor, consiste en la justa determinación del precio en que deban venderse los bienes secuestrados, ya que la ruina definitiva de aquel, o el enriquecimiento ilegítimo del comprador, puede depender de ello.

Las reglas que da el Código Fiscal para fijar el precio de los bienes, se encuentran excesivamente concentradas en el artículo 123, el que a mi juicio debe modificarse para quedar como adelante mencionaré (Art. XV), debiéndose anteponer el XIV, que dirá:

XIV.—“Después de practicado el embargo, el deudor tiene derecho a manifestar a la Oficina que haya ordenado el secuestro, dentro de los cinco días siguientes, por cual de las bases de avalúo que se especifican en el artículo XV, opta para el caso

de remate, pasando el derecho al Jefe de la Oficina en caso de que no haga uso de él.

La manifestación que haga el deudor, de acuerdo con el párrafo que antecede, no implica su conformidad con el crédito que se le exige, el embargo y sus efectos.

Una vez elegida por el deudor la forma de valorización de los bienes, solamente de común acuerdo con el Jefe de la Oficina ejecutora, podrá variarlo.

Si el ejecutado optare por el avalúo pericial, indicará el nombre y domicilio del perito que designe, precisamente en el escrito a que se refiere el primer párrafo de este artículo. Y si opta por alguna otra forma de avalúo, aportará, dentro de igual término, los documentos que sean necesarios, o señalará los archivos donde se puedan consultar e indicará con precisión, cuando proceda, la institución que elija para que practique el avalúo".

XV.—"La base para el remate de los bienes secuestrados, se establecerá en la forma siguiente:

1o.—Negociaciones comerciales, industriales o agrícolas, se fijará atendiendo:

- a) al avalúo que practique una institución Fiduciaria.
- b) al valor en que estén asegurados,
- c) al avalúo practicado por peritos.

2o.—La base para el remate de inmuebles se fijará atendiendo:

- a) al valor fiscal.
- b) al valor catastral.
- c) al valor en que estén asegurados.
- d) al valor que, para los efectos fiscales, hubiere declarado el deudor con anterioridad a la iniciación del procedimiento de ejecución.
- e) al avalúo practicado por una institución Fiduciaria.
- f) al avalúo practicado por peritos.

3o.—A los créditos hipotecarios se les fijará como base el valor que representen, a menos de que el inmueble que reporte el gravamen no responda por el monto del crédito, caso en el cual se practicará avalúo del inmueble conforme a las reglas señaladas en la fracción 2a., a elección de la Oficina ejecutora, y se fijará como base la que resulte calculándose el valor del crédito hipotecario en la tercera parte del fijado al inmueble que grava.

4o.—La base para el remate de muebles se establecerá atendiendo:

- a) al valor fiscal federal.
- b) al precio sobre el que se hubieren pagado impuestos federales.
- c) al valor que para los efectos fiscales les hubiere asignado el deudor, con anterioridad a la iniciación del procedimiento de ejecución.



d) al avalúo que practique una institución Fiduciaria.

e) al avalúo practicado por peritos.

50.—La base para el remate de concesiones se establecerá atendiendo:

a) al valor que les asigne la Secretaría de la Economía Nacional.

b) al avalúo practida por peritos”.

Al concedérsele al deudor el derecho de elegir en cada caso la forma en que desea que se fije el precio que debe servir de base para el remate de los bienes que le han secuestrado, se le garantiza al máximo posible que sus bienes sean vendidos en el precio real que tienen en el momento de la venta, y con ello se evitarán los abusos que cometen los exactores, así como las amargas quejas de los ejecutados, que siempre se consideran defraudados.

No tan sólo con motivo de las anteriores reformas propuestas, merece igualmente reformarse el artículo 124, sino porque su propia redacción induce a una interpretación a todas luces injusta. Esta resulta del análisis de las fracciones II y III, que prescriben: “II.—El deudor deberá ponerse de acuerdo con la oficina sobre el nombramiento de un tercer perito, que interviendrá si hubiere desacuerdo entre los dos antes mencionados”. “III.—Sin el acuerdo de que trata la fracción anterior, se tendrá por renunciado, de parte del deudor, el derecho a nombrar perito, y se estará al avalúo que practique el designado por la oficina con arreglo a la fracción I”.

Supongamos que el deudor trata de ponerse de acuerdo con el Jefe de la exactora para el nombramiento del tercer perito, y que el mismo Jefe no acepta la designación si no se trata de un amigo suyo. El deudor no estará de acuerdo con tal nombramiento y se situará automáticamente en el caso de la fracción III, perdiendo su derecho de nombrar perito. ¿Es justo esto? . . . Indudablemente que no. Sin embargo, esa es la interpretación que hace la Secretaría de Hacienda respecto del artículo en cuestión; interpretación que, por su parte, no tiene nada de extravagante, ya que se desprende del texto mismo de la ley, que en este caso parece ser claro e indudable.

A efecto de concordar el artículo que debe substituir al 124 con todas las reformas y adiciones que he propuesto hasta el momento, me parece que bien puede redactarse en la forma siguiente:

XVI.—“Cuando haya que practicarse avalúo pericial, se observarán las siguientes reglas:

a) A más tardar al día siguiente del en que el Jefe de la Oficina ejecutora tenga conocimiento de la designación del perito hecha por el deudor en los términos del artículo XIV, mandará notificar a éste su nombramiento, a efecto de que, dentro de los tres días siguientes al en que surta efecto la notificación, se presente a aceptar el cargo y a protestar su fiel desempeño.

2o.—En el momento de la aceptación del cargo, se notificará al perito, que, dentro de los cinco días siguientes, deberá rendir por escrito y ratificar su dictamen, excepto cuando se trate de valorizar negociaciones, caso en el cual el término será de 15 días.

3o.—Una vez rendido el dictamen, si el Jefe de la Oficina ejecutora está de acuerdo con él, se tendrá ese avalúo como definitivo.

4o.—Si el perito designado por el deudor no se presenta a aceptar el cargo, o no rinde su dictamen, o no lo ratifica dentro de los términos señalados, el derecho de designación de perito, que será único, pasará al Jefe de la exactora.

5o.—Si el Jefe de la Oficina no estuviere conforme con el avalúo practicado por el perito del deudor, o en el supuesto que considera la fracción 4a, nombrará perito que, asimismo, deberá aceptar el cargo y protestar su fiel desempeño, y rendir su dictamen por escrito, y ratificarlo, dentro de los plazos señalados en las fracciones 1a. y 2a.

6o.—Si los peritos nombrados por el deudor y el Jefe de la Oficina ejecutora no aceptan su designación o no rinden su dictamen, la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Procuraduría Fiscal, designará un tercer perito, cuyo avalúo tendrá el carácter de definitivo.

7o.—Si entre los avalúos de los peritos designados por el deudor y la Oficina ejecutora existe una diferencia que no exceda del 30%, se tomará la media proporcional entre ambos avalúos y ese será el valor definitivo que se asigne al bien.

8o.—Si la diferencia entre ambos avalúos excede del porcentaje que se indica en la fracción anterior, se procederá en la forma ordenada por la fracción 6a.”

Creo yo que mayores garantías a la fijación de un precio justo de los bienes embargados, y mayores facilidades para obtenerla, no pueden otorgarse; por lo que paso a proponer reformas a algunos artículos que ya directamente se refieren a la venta de los bienes secuestrados, no sin antes manifestar mi conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 125 y 126 del Código que se examina, que se relacionan con la publicidad que debe darse a los remates en el procedimiento administrativo de ejecución.

#### *Reformas a la reglamentación de la venta de los bienes secuestrados.*

El artículo 128 debe ser reformado para evitar las dudas y contradicciones que pueden presentarse al ofrecerse en remate bienes que no caben dentro de la estricta clasificación de muebles o inmuebles, y que si bien un buen número de jurisconsultos los clasifica dentro de una de esas categorías, otro grupo los incluye en la otra; por eso resultará más práctico especificar:

XVII.—“Es postura legal para la primera almoneda:

10.—Si se trata de negociaciones, bienes raíces o créditos hipotecarios, la que cubra las dos terceras partes del precio que sirve de base.

20.—Si de bienes muebles, de créditos, de derechos no realizables en el acto o de concesiones, la que cubra la mitad de dicho precio”.

Una de las obligaciones más inútiles que impone el Código Fiscal de la Federación a la Secretaría de Hacienda es la de la aprobación de los remates o adjudicaciones, previa revisión de oficio de los procedimientos de ejecución, cuando los bienes que se hubieren rematado fueren inmuebles o muebles cuyo valor exceda de \$500.00, o cualquiera que sean su valor y clase si se hubiesen adjudicado; dicha obligación la imponen los artículos 135 y 142, y los motivos que tengo para expresarme en tal forma son los siguientes:

Implica pérdida de tiempo un detenido estudio del expediente instruido por la oficina ejecutora, lo que se traduce en perjuicios tanto para el Fisco, como para el comprador en cuyo favor se fincó el remate, ya que éste no recibe el bien que ha adquirido, en el momento en que lo paga, sino varias semanas y a veces meses o años después, dado el gran número de aprobaciones que tiene que dictar la dependencia encargada de ello, la Procuraduría Fiscal de la Federación, y de la constante acumulación de expedientes que va sufriendo al tener que dictaminar sobre los procedimientos que se siguen en todas las exactoras de la República.

En algunas ocasiones los procedimientos pueden haberse seguido con estricto apego a las disposiciones del Código, y sin embargo, si alguna constancia se ha extraviado del expediente, la autoridad revisora mandará iniciar de nuevo el procedimiento, lo que implicará un trabajo extra para la ejecutora, y la erogación de nuevos gastos de ejecución, que esta vez no pueden exigírsele al deudor; y, lo que es peor, esa situación puede presentarse y de hecho se ha presentado dos y más veces en un mismo procedimiento, por lo que en ocasiones el fisco gasta más en hacer efectivo un crédito, que lo que percibe al cobrarlo, sin que intervenga culpa de nadie, pues afirmo que ni el mejor archivo del mundo puede garantizar que no desaparecerá un papel, y los archivos de las Oficinas de Hacienda están lejos de serlo.

Si se pretende con la revisión de oficio dar una garantía al deudor de que el procedimiento económico-coactivo se ha ajustado a la ley, reconozco que la intención ha sido buena, pero los resultados prácticos desastrosos; aparte, si el deudor considera que se le ha perjudicado por haberse cometido violaciones a los preceptos legales durante el procedimiento, siempre tiene expedito su derecho para demandar la nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y sabemos que en un elevado porcentaje de casos no se promueven esta clase de juicios, si el deudor no cree tener la razón; en cambio, con la revisión de oficio, puede su-

ceder que estando convencido el deudor de la legalidad del procedimiento, se ordene oficiosamente su reposición.

Por éstas y por otras razones que inútil resultaría explicar, propongo que se suprima la aprobación de remates previa revisión oficiosa del procedimiento administrativo de ejecución, que establece el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, y que la aprobación de las adjudicaciones en favor del Fisco, que establece el artículo 142, subsista, pero no para los efectos de una revisión del procedimiento, sino, para decretar en definitiva, si la adjudicación ha convenido a los intereses del Erario y merece aprobación.

En lo que se relaciona con las adjudicaciones en favor del Fisco de los bienes ofrecidos en remate, es lógico y natural que a éste se le concedan los privilegios que le otorgan las tres primeras fracciones del artículo 141; pero resultó de notoria injusticia la adición que por decreto de 30 de diciembre de 1951, se hizo de la fracción IV.

En efecto, la aplicación de esa sola fracción puede ocasionar la ruina del deudor, y la retrogradación a la época en que por un pequeño débito se le arrancaba toda su fortuna, por lo siguiente: El artículo 145, que establece una regla perfectamente justa: "El excedente de las cantidades en que se hayan rematado, adjudicado o vendido fuera de remate los bienes embargados administrativamente, se entregará al deudor, salvo lo dispuesto por el artículo 112", no tendría aplicación si se hiciera uso de la aberración que contiene la fracción a que me refiero y que proclama: "141. El Fisco tendrá preferencia para adjudicarse, en cualquiera almoneda, los bienes ofrecidos en remate: IV.—Hasta por el monto del adeudo si éste no excede de la cantidad en que deba fincarse el remate en la tercera almoneda, de acuerdo con lo estipulado en la parte final del artículo 143". Si se adjudica el bien ofrecido en remate, hasta por el monto del adeudo, no habrá lugar a ninguna devolución, y pueden presentarse casos como el siguiente:

Una persona tiene un adeudo con el fisco por la cantidad de \$100.00, y para garantizar el crédito se le embarga una propiedad con valor de \$10,000.00, misma que es adjudicada en favor del fisco en la primera almoneda, en la que para desgracia del deudor no se presentan postores. La adjudicación se decreta hasta por el monto del adeudo, y, por lo tanto, el deudor no tiene derecho, según la fracción a que me refiero, a que se le devuelva ninguna cantidad.

Creo yo que no amerita mayor comentario la fracción IV del artículo 141, ya que su injusticia salta a la vista simplemente con su sola lectura; por lo que propongo que inmediatamente desaparezca de nuestro derecho positivo semejante disposición, dejando al artículo 141 su texto original, suprimiendo la fracción adicionada por el mencionado decreto de diciembre de 1951.

Para concluir el presente capítulo, propongo que se modifi-

que el artículo 144, que se refiere a la venta fuera de subasta de los bienes secuestrados, para quedar como sigue:

XVIII.—“Para la venta fuera de remate de los bienes embargados administrativamente, se requerirá:

1o.—Que se hayan efectuado, a lo menos, dos almonedas sin resultado.

2o.—Que el comprador satisfaga en numerario el precio íntegro, y que éste no sea inferior a la base que haya servido en la última almoneda celebrada.

3o.—Los valores mobiliarios a que se contrae el artículo 100 serán enajenados por el Banco de México y con la sola obligación de poner su importe, desde luego, a disposición de la oficina ejecutora.

4o.—Cuando los bienes secuestrados sean de fácil descomposición o deterioro, o semovientes, deberá procederse a la venta inmediata de los mismos, y para el efecto el Jefe de la Oficina ejecutora los remitirá, a más tardar al día siguiente de practicado el embargo, a un comerciante establecido o a un corredor público titulado si lo hubiere, o, en su defecto, a un corredor privado, para que los venda al precio corriente en plaza, percibiendo por sus servicios un 20% del producto de la venta.

En los casos de las fracciones 1a. y 2a., se necesitará autorización previa de la Secretaría de Hacienda, no así por lo que respecta a las fracciones 3a. y 4a.”

El objeto de éstas últimas reformas que propongo consiste en que los bienes que sean de fácil descomposición o deterioro, o semovientes, no sufran merma en su valor mientras se corren los trámites necesarios para efectuar una subasta pública, o mientras se tramita la autorización para efectuar la venta, pues por muy poco que tarde en expedirse y en llegar a poder de la exactora, los bienes pueden depreciarse con el consiguiente perjuicio tanto para los intereses del Fisco, los cuáles estarán menormente garantizados cada día que pase, como los del ejecutado. Además, no veo mejor manera de que el Jefe de la exactora pueda deshacerse de tales bienes, sino entregándolos para su venta a personas especializadas en ello.

Creo sinceramente que los textos cuya modificación he propuesto, no sólo dejan incumplidas las necesidades que les correspondería satisfacer dentro de la secuela del procedimiento ejecutivo de cobro de las prestaciones fiscales, sino que, en general, entorpecen, en vez de facilitar, ese procedimiento, y originan gastos, rémoras y molestias innecesarias tanto al Erario Federal como a los causantes y que las nuevas disposiciones que he propuesto se incluyan, vienen a llenar lagunas y a facilitar el ejercicio administrativo de la Facultad Económico-Coactiva.

## CAPITULO VI

### CONCLUSIONES:

#### *a) Conclusiones referentes al Capítulo I.*

Es necesario que se le reconozca al Estado el derecho de apremiar a sus deudores cuando éstos no cubren sus adeudos en el momento en que se les exigen. Esto se justifica en análoga forma a como se justifica la facultad impositiva, principalmente por las atribuciones del Estado, que requiere para su realización, medios económicos.

La facultad Económico-Coactiva se define como: "El derecho que tiene el Estado para hacer efectivos, por sí mismo y en uso de su autoridad, toda clase de créditos fiscales que no sean cubiertos voluntariamente por sus deudores, aplicando en contra de éstos los medios de apremio que establezcan las leyes".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la existencia y legalidad de la Facultad Económico-Coactiva en numerosas ejecutorias; asimismo ha sentado jurisprudencia en el sentido de que la aplicación de la misma facultad para el cobro de cantidades que no tienen carácter de adeudos fiscales, importa violación de garantías.

Otra institución, denominada "Solve et Répète", se encuentra en íntima relación con la Facultad Económico-Coactiva; el objeto primordial de la primera es evitar que el Fisco pelee en descubierto, y la relación con la segunda proviene de su interdependencia en la dinámica de la recaudación, y de su similitud de fundamentos y objeto.

#### *b) Conclusiones al Capítulo II.*

La Cobranza de los créditos fiscales con el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva debe encomendarse exclusivamente a la administración activa del poder, para no poner en peligro la supervivencia del Estado; pero debe reservarse a la competencia judicial el conocimiento de las cuestiones contenciosas que surjan durante el procedimiento de apremio.

No se violan los preceptos de nuestra Carta Magna, encomendándole a la Administración el ejercicio de la Facultad Económico-Coactiva, si se reviste a la propia Administración de facultades jurisdiccionales y si se establece un procedimiento de apremio que responda al ideal del "Juicio Previo".

#### *c) Conclusiones al Capítulo III.*

El estudio de Legislación Comparada sobre diferentes procedimientos ejecutivos fiscales nos demuestra que en varias naciones de las más civilizadas se reconoce a la Facultad Econó-

mico-Coactiva como una institución necesaria a la supervivencia del Estado, aunque se le conoce bajo diversas denominaciones en cada una de ellas.

En España, Francia y Estados Unidos el cobro ejecutivo de los créditos fiscales es de la competencia de la Administración activa del poder; no así en Argentina, en que la competencia corresponde a los tribunales.

En España se emplearon métodos de coacción sumamente crueles, tales como el "apremio militar", la prisión por deudas fiscales, y otros por el estilo; pero esa crueldad tiende a disminuir cada vez más.

En Francia también se han empleado métodos crueles en extremo, como la "guarnición colectiva" y prisiones; pero lo más interesante para mi estudio consiste en que en su legislación y en su doctrina se establece claramente que las cuestiones sobre tercerías interpuestas por el perjudicado en el embargo administrativo, se consideran de la exclusiva competencia judicial, lo cual propongo yo en el 5o. capítulo que se considere en igual forma en nuestro Derecho positivo.

En los Estados Unidos de Norteamérica han existido instituciones muy peculiares, tales como la denominada "Redención", por la que se concede al deudor ejecutado o a sus herederos, que recuperen sus propiedades raíces después de haber sido adjudicadas a tercera persona en el procedimiento ejecutivo fiscal, y la de las cuentas por cobrar que aparejan ejecución y que facultan a los empleados administrativos para hacerlas efectivas embargando bienes del deudor cuando éste no cubre su adeudo dentro de los 20 días siguientes al requerimiento de pago.

El sistema de apremio judicial usado en Argentina es criticable desde todo punto de vista, y puede conducir al Estado a un desequilibrio económico tal, que se traduzca en bancarrota.

En México, durante la dominación española, se emplearon métodos coactivos tan crueles como en España, y en la misma época se puso a prueba el sistema del apremio fiscal judicial; pero, afortunadamente, tanto aquellos métodos, como este sistema, han desaparecido de nuestro derecho positivo.

#### *d) Conclusiones al Capítulo IV.*

El procedimiento que establece el Código Fiscal de la Federación para ser empleado por órganos administrativos, a efecto de exigir ejecutivamente el pago de las prestaciones fiscales, se denomina: "Procedimiento Administrativo de Ejecución", y se encuentra reglamentado dentro de su título III relativo a la fase oficiosa del procedimiento tributario.

Las defensas que el perjudicado por el procedimiento administrativo de ejecución puede oponer, se encuentran reglamentadas en el título IV relativo a la fase contenciosa del procedimiento tributario y deben hacerse valer ante el Tribunal Fiscal

de la Federación, de acuerdo con los preceptos relativos del mismo Código.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución lo efectúa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que para ello se vale de sus siguientes dependencias: la Tesorería de la Federación, las Aduanas, las Oficinas Federales de Hacienda, las Oficinas Subalternas Federales de Hacienda y las Agencias Federales de Hacienda.

Consta el procedimiento administrativo de ejecución de las siguientes etapas: Del mandamiento de ejecución, del requerimiento de pago, del secuestro administrativo, de los requisitos previos al remate de los bienes secuestrados y de la venta de los mismos bienes y la aplicación de su producto.

La etapa esencial del procedimiento, reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la del Requerimiento de pago.

Se encuentra reglamentada igualmente dentro del título relativo a la fase oficiosa del Procedimiento tributario, la forma de interponer tercerías excluyentes de dominio o de preferencia en el pago, mismas que deben ventilarse a petición del tercero perjudicado por el procedimiento de ejecución, ante las oficinas ejecutoras, que deben resolver sobre la cuestión planteada y remitir su resolución a la Secretaría de Hacienda, para su aprobación. En tanto no sea aprobada la resolución provisional, el tercero no puede oponerse judicialmente al procedimiento administrativo de ejecución.

A pesar de no existir dentro del título relativo del Código Fiscal de la Federación, artículo expreso que determine sobre la suspensión del procedimiento ejecutivo de cobro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que dicha suspensión debe concederse sin requisito alguno, si los intereses fiscales se encuentran debidamente asegurados.

#### *e) Conclusiones al Capítulo V.*

Existen, dentro de la reglamentación que establece el Código Fiscal de la Federación al procedimiento administrativo de ejecución, textos y lagunas que dejan incumplidas las necesidades que les correspondería satisfacer dentro de la secuela del procedimiento ejecutivo de cobro de las prestaciones fiscales y entorpecen, en vez de facilitar, ese procedimiento, amén de que originan gastos y molestias innecesarias tanto al Erario Federal como a los causantes; es por ello que propongo que se adicionen algunos artículos y se reformen otros, con el pleno convencimiento de que se logrará así una mayor rapidez en el cobro de los créditos fiscales, una mayor justicia procesal y una mayor defensa de los intereses tanto de la Hacienda Pública cuanto de los deudores.



## BIBLIOGRAFIA

- Andreozzi Manuel*.—"Derecho Tributario Argentino".—1951.—Buenos Aires.—Tipográfica editora Argentina.
- Battie, A.*—"Traité De Droit Public Et Administratif".—Citado por Vallarta en su "Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva".
- Burgoa Ignacio*.—"Las Garantías Individuales".—1954.—Editorial Porrúa, S. A.—México.—2a. Edición.
- Burroughs*.—"On Taxation".—Citado por Vallarta en su "Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva".
- Carrillo Flores Antonio*.—"La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México".—1939.—México.—Editorial Eusebio Sánchez.
- Castillo Juan*.—"La Facultad Económico-coactiva".—1898.—México.—Editorial Eusebio Sánchez.
- Código Fiscal de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cortina Alfonso*.—"Ciencia Financiera y Derecho Tributario".—Versión taquigráfica de sus conferencias pronunciadas en los cursos de invierno de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, del 6 de enero al 24 de febrero de 1939, por Edelmira Zúñiga y Rosa López.—2a. Impresión.
- Dublán Manuel y Lozano José Ma.*—"Legislación Mexicana".—1876 a 1913.—México.—Imprenta del Comercio.
- Enciclopedia Espasa Calpe.—1930.—Barcelona.—Hijos de J. Espasa, Editores.
- Fraga Gabino*.—"Derecho Administrativo".—México.—1948.—Editorial Porrúa, S. A.—4a. Edición.
- Fraga Gabino*.—"Las Atribuciones Cuasi-judiciales de la Administración".—Versión taquigráfica de su conferencia pronunciada en octubre de 1951.
- Flores Zavala Ernesto*.—"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas".—1946.—México.—Camarena y Ramírez, impresores.
- Griziotti Benvenuto*.—"Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda".—Traducción de la 1a. edición italiana por Enrique R. Mata.—Madrid.—1935.—Editorial Reus S. A.—1a. Edición.

*Kelsen Hans.*—“Teoría General del Derecho y del Estado”.—Traducción de Eduardo García Maynes.—México.—1949.—Imprenta Universitaria.

Recopilación de Indias.—Citada por Vallarta en su “Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva”.

*Rodríguez de San Miguel Juan.*—“Guía Judicial”.—México.—1846.—Imprenta de J. M. Lara.

Semanario Judicial de la Federación.

*Vallarta Ignacio.*—“Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva”.—Publicado en la revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.—Tomo VIII, número 29.—Enero-Marzo de 1946.

*Villar y Romero José Ma.*—“Derecho Procesal Administrativo”.—Madrid.—1951.—Editorial F. Granada.