

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERÉTARO

LA ILEGALIDAD DE LA REFORMA DE LA FRACCIÓN IV DEL
ARTÍCULO 187 DEL CÓDIGO MUNICIPAL DE QUERÉTARO.

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
TITULO DE LICENCIADO EN

DERECHO

PRESENTA

AZUCENA INGRID PALACIOS TRUJILLO

DIRIGIDA POR

LIC. BERNARDO GARCÍA CAMINO

CENTRO UNIVERSITARIO
QUERÉTARO, QRO.- MÉXICO
2000

No Adq. 1765072
No. Título _____
Clas. TS
D344.9
P1539

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera sido terminado sin el apoyo y la enseñanza del Maestro Gerardo Servín Aguillón Docente de la Facultad de Contaduría y Administración y de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; y del Licenciado Bernardo García Camino Jefe de la división de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, a quienes agradezco infinitamente por el tiempo que me dedicaron para poder elaborar este proyecto.

DEDICATORIA

Este trabajo es dedicado a mis hijos Ingrid, Brenda y Diego, porque son mi inspiración para todos y cada uno de mis esfuerzos en la lucha diaria por la superación, de ti Diego aprendí aún cuando eres tan pequeño a no perder la fe y a trabajar duro para ser mejor cada día y con ello poder alcanzar las metas que se plantean en la vida.

Y muy especialmente a ti mamá.

INDICE

CAPÍTULO I

CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

	PAG.
1.1 Concepto de Derecho Fiscal y su relación con el Derecho Administrativo	1
1.2 Principios Jurídicos Constitucionales que se refieren a las garantías individuales que debe respetar la autoridad en ejercicio de sus facultades como autoridad fiscal	8
1.2.1 De la audiencia	11
1.2.2 Notificación	13
1.2.3 Aportación de los medios de prueba	14
1.2.4 Momento de alegar	14
1.2.5 Emitir resolución que dirima controversia	15
1.2.6 De la legalidad	16

1.3 La presunción de legalidad de los actos y resoluciones	
Que emite la autoridad fiscal	17
1.3.1 Formalidades del procedimiento administrativo	
y concepto.	19

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

Primera parte

2.1 Procedimiento Administrativo de Ejecución y sus	
características	22

Segunda parte

2.2 El acto molestia dentro del procedimiento administrativo	
de ejecución	26

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DELEGADOS MUNICIPALES

3.1 Antecedentes	34
3.2 La fracción IV del artículo 187 del Código Municipal de Querétaro	35
3.2.1 Naturaleza Jurídica de los Delegados Municipales	41
3.3 Facultades de las autoridades auxiliares dentro del campo de acción de las autoridades fiscales	45
CONCLUSIONES	51
PROPUESTAS	65

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente tesis, es demostrar que la reforma de la fracción IV del artículo 187 del Código Municipal de Querétaro, es ilegal, para tal efecto se describirá claramente el marco legal que regula todos los actos administrativos en materia administrativa fiscal, analizando primeramente las facultades de la autoridad administrativa, señalaré cuando tiene la autoridad administrativa facultades de autoridad fiscal, la relación que existe en ambos campos del derecho tanto administrativo como fiscal, y abordaré específicamente la naturaleza jurídica del delegado municipal autoridad auxiliar, que gracias a la ilegalidad de la reforma citada realiza actos administrativos afectados de nulidad, violentando las garantías de seguridad jurídica del gobernado, contrariando las disposiciones fiscales federales, estatales y municipales, además se analizará detalladamente la reforma del Código Municipal de Querétaro, su improcedencia, y cuales son los alcances de dicha reforma, así mismo hasta que punto es legal el acto de autoridad que realiza el Delegado Municipal en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, sin olvidar el principio básico para todo acto de autoridad que abordaré en los siguientes capítulos de este análisis, siendo este el principio de legalidad que establece los parámetros del acto de autoridad de cualquier autoridad administrativa en el

desempeño de sus funciones y que debe ser aplicado también para las autoridades auxiliares municipales.

La propuesta derivada del análisis de la citada reforma es:

1. Adicionar la reforma de la fracción del artículo 187 del Código Municipal de Querétaro, a fin de que se encuentre debidamente apegada a derecho.
2. Cambiar la naturaleza jurídica de los delegados municipales.

Con ello se pretende no incurrir en violaciones a disposiciones legales de mayor jerarquía como las contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas a respetar en todo momento el principio de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad, y con ello se evitarían demandas innecesarias ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por particulares a quienes se les ha aplicado el precepto de la fracción IV del artículo 187 del Código Municipal de Querétaro, a los cuales no solo se les aplica una sanción administrativa por autoridad auxiliar no competente, sino que además se les ejecutan sanciones administrativas tales como multas, clausuras, embargos, por mencionar las más comunes e inclusive en el mismo acto secuestro de bienes muebles.

Esta adición traerá como consecuencia jurídica positiva, que en todo acto de autoridad, se observará lo dispuesto por las normas fiscales, es decir, el acto administrativo con efectos fiscales se llevará a cabo por:

Autoridad competente

Estará debidamente fundado y motivado

Ajustado en todo momento al principio de legalidad

Así mismo, se pretende delimitar de manera clara las facultades de los delegados municipales en el Municipio de Querétaro, y de la autoridad administrativa con facultades fiscales como lo es en este caso el Tesorero Municipal, a fin de establecer los alcances de cada autoridad administrativa, evitando con ello invasión de funciones en el ámbito de competencia del Tesorero Municipal.

CAPITULO I

**CONCEPTOS Y CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO**

1.1. Concepto de Derecho Fiscal y su relación con el Derecho Administrativo.

El derecho fiscal, según la definición de Jorge Estrada Lara es la rama del derecho que estudia la organización del poder tributario en base a la determinación de impuestos, contribuciones de mejora, aportaciones de seguridad social, y aprovechamientos.¹

La definición anterior es vaga, ya que solo establece los siguientes parámetros:

a) Organización del poder tributario. Señala a quien le corresponde la organización del poder tributario y sobre quien radica el poder tributario. Según el autor citado, es poder tributario la facultad que tienen las autoridades fiscales para imponer una conducta específica; la interrogante sería entonces, ¿quienes son autoridades fiscales y a quienes pueden imponer el cumplimiento de una conducta específica? El poder tributario radica en el Estado, quien a su vez señalará a través de sus leyes fiscales a que autoridades que conforman corresponde ejercer dicho poder y por ende se les denominará autoridades fiscales. La aplicación de estas normas

fiscales corresponde a la autoridad administrativa y la obligación de cumplirlas radica en los particulares, cuando por sus actividades, los ubiquen en el supuesto de la norma fiscal y;

- b) La determinación de impuestos, contribuciones de mejora, aportaciones de seguridad social y aprovechamientos.

El citado autor debe precisar que se entiende por impuestos, contribuciones, aportaciones y aprovechamientos, que no son otra cosa que ingresos que el Estado obtiene de los particulares, para poder desempeñar sus actividades, y a que autoridades administrativas les corresponde la aplicación de la norma jurídica en el caso concreto.

Por lo tanto, una definición más clara para el derecho fiscal sería como "el conjunto de normas jurídicas específicas para regular las actividades de los particulares frente al Estado, cuando los particulares por la situación jurídica en que se encuentran o por las actividades que desempeñan caen dentro del supuesto de la norma fiscal, estas actividades tienen inmersa la obligación tanto del Estado, como de los particulares de realizar un acto, que satisface el interés del Estado". Esta obligación para el Estado, consiste en emitir un acto que tenga

¹ ESTRADA Lara Juan M., *La defensa fiscal, conceptos, teorías y procedimientos*, México, Pac 1999 p. 13 a 35

por finalidad requerir del particular el cumplimiento de una obligación, que de acuerdo a la definición de las leyes Civiles, es una obligación de dar, ya que consiste en que el particular debe contribuir con el gasto público. De aquí surgen las siguientes interrogantes ¿Cuándo surge esta obligación para los particulares de contribuir con el gasto público? ¿Cuándo el Estado tiene la obligación de requerir del particular, que contribuya con el gasto público? Según Refugio Fernández Martínez surge con la realización de hechos o actos imputables al sujeto pasivo directo y que se encuentran previstos en la norma jurídica esta afectación corresponde tanto al titular de esa obligación fiscal, como a su representante legal o mandatario como responsable solidario ²

En el estado mexicano, la obligación de los particulares de contribuir con el gasto público se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en el artículo 31 fracción IV que son obligaciones de los mexicanos "...Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Dicha disposición legal previene los siguientes supuestos:

² FERNANDEZ Martínez Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, México, Mc. Graw Hill, 1998. P. 16

1. La obligación de los mexicanos de contribuir con el gasto público
2. El poder tributario de la Federación, Estado, Distrito Federal y Municipios en que residan los mexicanos ;
3. El principio de proporcionalidad y equidad; y
4. La aplicación de la presente norma conforme a lo que establecen las leyes tributarias.

El primer supuesto nos señala que dicha disposición se aplicará a los mexicanos en lato sensu, sin distingo alguno de aquellos que son mexicanos por nacimiento, que de aquellos que son por naturalización por lo que dicha norma imperativa establece cargas tributarias sin excepción alguna, cuando los individuos se encuentren realizando una actividad prevista en la norma fiscal.

El segundo supuesto relativo al poder tributario que tiene la Federación, el Estado, el Distrito Federal y los Municipios detenta la facultad imperativa condicional que tienen dichas autoridades en el ámbito de su competencia como autoridades fiscales, para allegarse de recursos en los conceptos conocidos como impuestos, derechos,

productos, aprovechamientos que afectan la esfera jurídica del gobernado, cuando sus actividades encuadran en el supuesto de la norma jurídica, que los obliga a cumplir con las contribuciones aplicadas al caso concreto, en los términos establecidos en la propia norma; dicha disposición jurídica exhorta al mexicano sin distingo alguno a cumplir con dicha obligación voluntariamente, así mismo, la autoridad establece los mecanismos necesarios para poder actuar en el ámbito de su competencia a través del procedimiento administrativo de ejecución.

El tercer supuesto conmina a la autoridad en el ámbito de su competencia, para que aplique, al particular que se encuentra dentro del contexto de la norma jurídica, las disposiciones fiscales encaminadas al cumplimiento de dicha obligación de manera individual, equitativa y con apego estricto a derecho;

Por último, señala el presente artículo la aplicación de la norma fiscal al caso concreto, remitiendo al principio de legalidad que requiere que la autoridad fiscal respete en todo momento lo expresamente señalado en el texto legal, conduciendo sus actos con apego a lo que establece la norma jurídica, sin más alcance que el previsto en la misma, entendiéndose que la autoridad solo podrá hacer aquello que le faculta la norma jurídica.

De lo anterior, podemos concluir que la obligación del mexicano para contribuir con el gasto público, y la facultad que tiene la autoridad competente para exigir la obligación de contribuir con el gasto público, son actividades que forzosamente deben estar previstas en la norma jurídica, sin más alcance que el contenido de la misma, y que define acertadamente Refugio Fernández Martínez como “El conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad jurídica del fisco y su relación con los particulares” *Videtur p. 2*; a su vez Jorge Estrada Lara, de manera opina que dichas normas jurídicas estudian además “la organización del poder tributario que detenta el gobierno, en base a la determinación de impuestos, derechos, contribuciones, aprovechamientos, etc. y su estructura se presenta de manera imperativa-condicional en la que obliga al particular a cumplir con la norma fiscal”.

A ese conjunto de normas jurídicas le han denominado derecho fiscal, que detenta el campo de acción de la autoridad fiscal, en el ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, el texto de nuestra carta magna nos señala que la Federación, Estados, y Municipios tienen la facultad de exigir de los mexicanos la obligación de contribuir para el gasto público. A esa facultad le han llamado “tributaria” o “poder tributario” donde las autoridades administrativas tienen facultades fiscales en el ámbito de su competencia ya sea Federal, Estatal o Municipal.

Disposiciones legales lo denominan como *aquellas autoridades que detentan el poder fiscal así como, la facultad de exigir a los mexicanos el cumplimiento de las normas fiscales cuando se encuentren en el supuesto de la norma fiscal*. Pareciere que esta facultad la tienen implícita todas las autoridades administrativas federales, estatales y municipales, pero no es así, esta facultad se otorga a autoridades administrativas específicas que la propia ley otorga facultades fiscales, esta relación de autoridad administrativa con facultades fiscales necesariamente está relacionada con el conjunto de normas jurídicas previstas en la rama del Derecho Administrativo que tienen por finalidad regular la administración pública, las atribuciones de las autoridades administrativas y los actos que de estas autoridades administrativas, que tanto el derecho fiscal, como el derecho administrativo aplican conjuntamente porque la autoridad administrativa para poder allegarse de recursos, deberá tener facultades que obliguen por la norma como autoridad fiscal, y requerir del gobernado que se encuentra dentro del supuesto de la norma fiscal, la obligación de contribuir para el gasto público, ambos ordenamientos jurídicos, se encuentran inmersos el uno en el otro, en virtud de que el primero de ellos regula la aplicación de las leyes fiscales y el segundo regula las actividades de las autoridades administrativas y los actos que de ellas emanen, encaminados al cumplimiento de una obligación fiscal.

1.2. Principios Jurídicos Constitucionales que se refieren a las garantías individuales que debe respetar la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades como autoridad fiscal.

La autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades como autoridad fiscal, debe respetar en todo momento lo que establece la norma jurídica, sin más alcance que la misma, ya que de lo contrario se estaría en presencia de actos de autoridad que no se encuentran apegados a derecho, y que el particular considera como abusos de autoridad e inmediatamente recurre a medios de defensa que lo restituyan en el goce de sus derechos, por tanto, para que la autoridad administrativa realice actos de autoridad válidos, deben estar apegados a la norma jurídica, de lo contrario el particular se defenderá contra la autoridad por considerar que los actos que de ella emanen, vulneran sus garantías individuales, mismas que contienen principios jurídicos que en todo momento debe respetar la autoridad administrativa, al realizar sus funciones como autoridad fiscal y con estricto apego a los mismos.

Para comprender la relación que existe entre los principios jurídicos y las garantías individuales, entendamos primeramente que las garantías individuales son el conjunto de principios jurídicos que tienen como finalidad la protección de derechos y prerrogativas del individuo, frente a actos de la autoridad administrativa desempeñándose como autoridad fiscal en este caso, y con ellos se busca el respeto de la garantía individual, así mismo, debe entenderse como lo ha sostenido la corte, que estos principios no son limitativos, van evolucionando por las mismas necesidades sociales, ya que si fueran rigurosos o aplicados restrictivamente, se estaría en presencia de una limitación de los gobernados para ejercer la defensa de sus derechos frente a los actos que emita la autoridad administrativa.

GARANTIAS INDIVIDUALES, ALCANCES DE LAS. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de su derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.³

³Véase Séptima Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Para este caso concreto, dentro de nuestra carta magna en sus artículos 14 y 16 se encuentran los principios jurídicos constitucionales que son fundamentales dentro de las actividades de la autoridad administrativa al ejercer sus facultades como autoridad fiscal, estos se encuentran agrupados dentro de la garantía de seguridad jurídica que a su vez establece de manera general el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad administrativa cuando su conducta lo encuadra dentro del supuesto de la norma fiscal y cuando se aplica, cuando la autoridad emite algún acto dentro de sus funciones como autoridad fiscal, que tiene por finalidad vigilar que el individuo cumpla con lo establecido en la norma.

Tal pareciera que el primer supuesto en el que se encuentra el individuo no tiene protección alguna, pero no es así, ya que desde el momento mismo en que el individuo se encuentra por sus actividades dentro del supuesto de la norma jurídica, ya se encuentra protegido por los principios jurídicos que conforman la garantía de seguridad jurídica que la propia constitución establece, tratándose de disposiciones fiscales que van encaminadas a contribuir con el gasto público, es así

que el artículo 31 fracción IV de la carta magna señala que, “los mexicanos tienen la obligación de contribuir para el gasto público, de manera proporcional y equitativa” *Videtur pág 1...* al citar la proporcionalidad y equidad habla de principios básicos que deben observarse en la aplicación de algún impuesto o contribución, y nos llevan a la conclusión que desde el momento mismo, que el particular cae en el supuesto de la norma fiscal de contribuir con el gasto público, se encuentra protegido el ciudadano, en el sentido de que no se le requerirá de una obligación que se encuentre más allá de sus posibilidades y de dicha normatividad constitucional.

El segundo supuesto ha sido abordado por doctrinarios como Ignacio Burgoa Orijuela al señalar que los principios jurídicos que conforman la garantía de seguridad jurídica son además de los citados en el párrafo anterior los que denomina de audiencia y legalidad ⁴

1.2.1 De la audiencia

Conforme a lo que señala la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, este principio consiste en que toda persona, previamente a cualquier acto de autoridad en el que pudiera ser privada de la libertad, la vida, bienes, posesiones o derechos deberá tener oportunidad para

defenderse, dentro del proceso administrativo que se haya ordenado en su contra. Por lo tanto, dentro de los requisitos que deben satisfacer los ordenamientos que prevean procedimientos que puedan concluir con la privación de derechos de los gobernados se encuentran ofrecer y desahogar pruebas y alegar, con base en los elementos en que el posible afectado finque su defensa.

En materia fiscal, el afectado una vez que ha sido notificado de la *determinación de una obligación fiscal*, por parte de la autoridad administrativa, tiene oportunidad dentro del plazo que establece la ley para aportar medios de prueba que le ofrezcan una defensa contra el acto de autoridad que considere violatorio a sus intereses., por lo tanto, el llamado procedimiento administrativo de ejecución que abordaremos más adelante, y cualquier acto de autoridad que vaya encaminado a requerir al individuo, deberá previamente respetar estos principios insertos en la garantía de audiencia las leyes procedimentales, consideran que son instrumentos de defensa dentro de la garantía de audiencia, la existencia de recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados ofrecer pruebas y expresar argumentos que tiendan a obtener una decisión favorable a su interés; pero no solo eso, también resulta indispensable que el interesado pueda conocer directamente todos los elementos de convicción que se aporten dentro del

⁴ BURGOA Oriuela Ignacio *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 1992. P. 52 y 53

procedimiento, y pueda defenderse de los hechos y medios que hayan sido aportados al procedimiento de que se trate, con objeto de que se facilite la preparación de su defensa, dentro de los plazos que la ley establece para tal efecto.

Según el criterio de la corte, conforme a la tesis P/J 47/95, novena época, instancia el pleno, Tomo II, de diciembre de 1995, el acto de autoridad que emita la autoridad administrativa con facultades como autoridad fiscal debe cumplir con los siguientes requisitos:

1.2.2 Notificación

La autoridad administrativa, al requerir la obligación de contribuir para el gasto público, el particular que por sus actividades se encuentre dentro del supuesto de la norma jurídica, deberá previamente acreditar su competencia al notificarle su resolución, Rodolfo Cartas Sosa, señala que "conforme al principio de legalidad, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite, y que de acuerdo al texto del artículo 16 constitucional, el respeto a este principio, radica en que todos los actos dictados por la autoridades del país que se emitan dentro de sus atribuciones deben realizarse con apego a las facultades que la misma norma jurídica establece, sin más alcance que la misma, la regla más

importante es, que hará saber al titular de la obligación fiscal en forma personal o a través de su representante, la determinación de la autoridad administrativa con facultades para emitir dicho acto”⁵.

1.2. 3 Aportación de medios de prueba

La autoridad administrativa, al momento de determinar una obligación fiscal del particular y haberle notificado previamente, deberá establecer conforme a la ley un plazo para que el particular cumpla con dicha obligación, o bien, para que aporte medios de defensa, respecto de esa determinación de la autoridad administrativa, con la finalidad de respetar al particular su derecho de ser oído y vencido. Con ello se busca no dejar al particular en estado de indefensión ante la determinación de la autoridad fiscal.

1.2.4 Momento de alegar

La autoridad administrativa al momento de recibir los medios de prueba que aporta el particular, debe respetar en todo momento la expresión del agravio que le causa al particular, la determinación de dicha

⁵ CARTAS Sosa Rodolfo, *Las visitas domiciliarias de carácter fiscal*, 2ª. ed., México, Themis, 1997, p.83

obligación fiscal aún cuando dichos agravios sean inoperantes y proceda el fincamiento de la obligación fiscal.

1.2.5 Emitir resolución que dirima una controversia

La autoridad administrativa, está obligada a emitir una resolución que se encuentre apegada a estricto derecho, para no dejar en estado de indefensión al particular, habiendo notificado al particular su determinación conforme a derecho, de modo contrario estaría violentando su seguridad jurídica al evitar comunicarle cual es la causa por la cual se le requiere, y que autoridad lo requiere.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.⁶

⁶ Véase, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Diciembre de 1995, Tesls: P./J. 47/95, Página: 133.

1.2.6 De legalidad

Bazdresch señala que el principio de seguridad jurídica de legalidad "Es la obligación que tienen todas las autoridades de ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que la ley les confiere": El principio de legalidad según el autor, implica específicamente dos supuestos: Que el acto que emita la autoridad se encuentre previsto en la norma jurídica y, posteriormente, que dentro de sus atribuciones pueda emitir dicho acto, quedando entonces que el principio de legalidad restringe a la autoridad al emitir sus actos, debiendo por tanto, realizar todo aquello que la ley le permita, sin más alcance que el establecido en la norma jurídica en su ámbito de competencia y con motivo de las funciones de las que está a cargo, conforme al marco jurídico existente.⁷

El criterio de dicho autor, determina la presencia de la ley en todo acto que lleve a cabo la autoridad administrativa, en ejercicio de sus facultades como autoridad fiscal, por lo que, los actos y resoluciones que de esta emanen, deberán estar sustentados en la norma jurídica aplicable al caso concreto. El criterio de la corte en este sentido,

⁷ BAZDRESH Luis, *Las Garantías Individuales*, México, Themis, 1998, p.163 a 171

señala que además de que el acto de autoridad se encuentre previsto en la norma, deberá satisfacer en todo momento la fundamentación y motivación de sus actos.

GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.⁸

1.3 La presunción de legalidad de los actos y resoluciones que emite la autoridad fiscal.

La presunción de legalidad de los actos emitidos por la autoridad administrativa es una potestad de la cual goza la autoridad, en virtud de que todo acto de autoridad presupone que se encuentra debidamente fundado y motivado, así mismo, apegado a derecho; sin embargo, esta presunción obliga a la autoridad a emitir actos que se encuentren dentro

⁸ Véase Octava Epoca, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XI- Enero, Página: 263

del marco legal aplicable al acto administrativo y que la causa que lo origina sea válida. Refugio Fernández Martínez, señala que además de dicha presunción los actos emanados de la autoridad, deben encontrarse debidamente fundados y motivados en acatamiento al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional⁹

El alcance de dicho artículo previene que todo acto de autoridad debe contener los requisitos siguientes:

1. Ser dictado por autoridad competente.

Esto quiere decir, como ya hemos explicado, que la autoridad administrativa, debe tener facultades como autoridad fiscal, al emitir un acto de autoridad, para que este sea válido.

2. Estar debidamente fundado y motivado.

Para poder emitir un acto de autoridad en materia fiscal, el Tesorero Municipal, de acuerdo con las normas fiscales aplicables videtur pág 16, deberá sustentar con apego a derecho la causa que motiva la

⁹FERNANDEZ Martínez Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, México, Mc. Graw Hill, 1998. P.

resolución que dicte en el mismo acto, y el sustento legal aplicable al caso concreto.

3. Además de los puntos anteriores, la corte sugiere un requisito más, para que el acto administrativo en materia fiscal se encuentre debidamente apegado a derecho y con las formalidades que la misma ley establece, consiste en que cualquier acto que dicte la autoridad administrativa que implique fincar una obligación al particular, debe realizarse dentro de un procedimiento administrativo.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE. Aunque el artículo 14 de la Constitución habla de que nadie puede ser privado de sus posesiones y derechos sin previo juicio, se refiere a que en el caso de resoluciones de autoridades administrativas que causen aquella privación, debe seguirse un procedimiento que se asemeje a un juicio, en el que se oiga al interesado y se le dé oportunidad para que se defienda; pero no debe autorizarse la interpretación de tal precepto en el sentido de que todo acto de autoridad administrativa, para adquirir firmeza legal, deba necesariamente ser examinado en última instancia por la autoridad judicial, porque, de ser así, toda la esfera administrativa quedaría supedita al Poder Judicial, lo cual de ninguna manera ha sido la mente del legislador.¹⁰

1.3.1 formalidades del procedimiento administrativo y concepto

Una definición de procedimiento administrativo sería según la definición de Miguel Acosta Romero que es ... " el conjunto de actos realizados

¹⁰ Quinta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXX, Página: 859

conforme a ciertas normas para producir un acto” y sigue diciendo ...”que para que el procedimiento administrativo sea válido deberá sujetarse la autoridad a cumplir con las formalidades que exige todo acto de autoridad; es decir:

- 1) Que lo realice autoridad competente
- 2) Que la autoridad al emitir un acto tiene que realizarlo con apego en la norma jurídica y;
- 3) Que el acto que emita la autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado.¹¹

Esta definición deja claras dos situaciones; primeramente, que la autoridad administrativa al emitir un acto en lato sensu tiene forzosamente que seguir un procedimiento administrativo y además la otra situación sería que este procedimiento debe respetar los parámetros que señala el autor siendo los siguientes:

¹¹ ACOSTA Romero Miguel, “Derecho Administrativo” 3ª de., México, Porrúa 1998. P.

CAPITULO II

El Procedimiento Administrativo de Ejecución

Primera parte

2.1 Procedimiento administrativo de ejecución y sus características.

El procedimiento administrativo de ejecución surge cuando la obligación de cumplir con lo dispuesto en la norma fiscal, por parte del individuo que se encuentra dentro del supuesto de la misma norma, no cumple voluntariamente, surge entonces la necesidad de la autoridad administrativa que tiene facultades para vigilar el cumplimiento de la norma fiscal, e iniciar un procedimiento administrativo de ejecución que conmine al particular a realizar determinada conducta, a través de un procedimiento que la ley ha denominado como procedimiento administrativo de ejecución pudiendo exigir forzosamente el cumplimiento de una obligación fiscal cuando esta no se cumple voluntariamente por el particular, según Raúl Rodríguez Lobato el procedimiento económico coactivo consiste en que la autoridad administrativa ejerce su facultad de exigir al contribuyente el

cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales” ... “sin necesidad de que intervenga el poder judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valedero ese derecho”¹²

El cumplimiento de esa obligación fiscal, consiste en pagar en forma líquida, un impuesto, derecho, producto, o aprovechamiento que constituyen los ingresos del Estado. Aquí surgen dos cuestionamientos: primero ¿cual es el fundamento constitucional del procedimiento económico coactivo?, ya que se está en presencia de un acto que tiene por finalidad obligar al individuo a realizar un acto, que causará un detrimento en su patrimonio, bienes, papeles, derechos o posesiones y que pareciera una violación a la garantía de seguridad jurídica prevista artículo 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que, nadie puede privar de la vida, libertad, derechos, posesiones, si no a través de mandamiento escrito, de autoridad competente que funde y motive su legal causa. La fundamentación y motivación del procedimiento económico coactivo, y respuesta a este primer cuestionamiento, la encontramos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31 fracción IV que señala la obligación del Mexicano de “contribuir para el gasto público”. Esta obligación deberá cumplirse voluntariamente, en forma proporcional y equitativa videtur pág. 1y 2 por lo tanto, no se está en

¹² RODRÍGUEZ Lobato Raúl, “Derecho Fiscal” 2ª ed., México., Haría, 1986 p.241 a 147

presencia de violación alguna a la garantía de seguridad jurídica al establecer la procedencia del procedimiento económico coactivo, sin embargo, este procedimiento, debe encontrarse apegado a lo que establece la norma jurídica a este respecto.

El Segundo cuestionamiento, sería entonces, ¿Que autoridad administrativa tiene la facultad económico coactiva, para hacer exigible el cumplimiento de esa obligación fiscal cuando los créditos se vuelven exigibles,? es decir, al momento de no cumplir el individuo voluntariamente, con lo previsto en la norma fiscal, consistente en contribuir para el gasto público, cuando sus actividades lo encuadran en el supuesto de cubrir impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones que establece la ley.

La corte ha sostenido que es constitucional la facultad económico coactiva y que su constitucionalidad está sustentada en lo establecido por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que es obligación de los mexicanos contribuir con el gasto público lo que faculta a la autoridad para exigir su cumplimiento al citar la obligación de esta disposición y tiene por finalidad que la misma autoridad obligue al particular cuando este se niegue a realizar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, sin mediar un juicio previo.

FACULTAD ECONOMICOCOACTIVA, CONSTITUCIONALIDAD DE LA. Conforme a los artículos 14, 17, 21 y 22 de la Constitución Federal, la regla general que establece que nadie puede hacerse justicia por propia mano, ni desposeer a otro, ni imponerle sanciones, sino sólo la autoridad judicial, que es la única facultada para realizar esas funciones, es una regla que la invariable tradición hace inaplicable tratándose del cobro de impuestos, derechos y algunos aprovechamientos (entre éstos los recargos y las multas), que tienen naturaleza fiscal, en cuanto a que se pueden hacer efectivos mediante el procedimiento económico-coactivo, cuya fundamentación constitucional se ha encontrado por la doctrina y la jurisprudencia en la fracción IV del artículo 31 constitucional. Por lo demás, el cobro de impuestos, multas, etc., siempre se debe hacer, conforme a este precepto, con base en una ley emanada del Poder Legislativo que determine todos los elementos del cobro, para no dejar ningún elemento del mismo al arbitrio de la autoridad fiscal, y así puede un deudor saber siempre de antemano a qué pagos está sujeto por voluntad del legislador, y por qué motivos, y en qué cantidad. Y a cambio de tal seguridad, la autoridad puede hacer el cobro de impuestos, derechos y recargos, y la imposición de multas, sin necesidad de acudir previamente a los tribunales, respetando el debido proceso señalado en el artículo 16 constitucional, o sea, fundando y motivando el cobro, y haciéndolo por medio de mandamiento escrito de autoridad competente, lo que implica que sea hecho por un órgano creado por el Congreso, y dotado por él de las facultades fiscales ejercitadas. Y el uso incorrecto de las facultades económico-coactivas podrá ser, en todo caso, remediado mediante el uso de los recursos, medios de defensa o juicios que procedan contra los actos de autoridad fiscal. Así se compagina la seguridad de los gobernados con la necesidad del gobierno de hacer una recaudación eficiente de los fondos necesarios para los gastos, ya al recaudar esos fondos, ya al imponer las sanciones que tienden a que sea eficiente su pago. Si se negase a la autoridad fiscal el derecho a la facultad económico-coactiva, se crearía un caos en la administración, sin tener para ello un apoyo sólido en nuestro texto ni en nuestra tradición constitucionales. Resulta pertinente citar la opinión de Vallarta, cuando decía: "Pretender que los jueces y sólo los jueces hagan tal cobro, siempre que el deudor se resista al pago, aun sin alegar excepciones que deban decidirse judicialmente, es tan inconstitucional y aun más absurdo que querer que los empleados

administrativos califiquen esas excepciones sin someterlas al conocimiento judicial".¹³

Por lo tanto podemos concluir que dicha facultad imperante y condicional que tiene la autoridad fiscal para imponer a los mexicanos la obligación de contribuir para el gasto público, es producto de la facultad o poder tributario que ejerce la misma autoridad administrativa conforme a lo que establece nuestra carta magna y los ordenamientos fiscales procedentes.

Segunda parte

2.2 El acto molestia dentro del procedimiento administrativo de ejecución

Como ya he señalado en la primera parte de este capítulo, la autoridad administrativa que tiene facultades para exigir el cumplimiento de una obligación fiscal, es aquella que la misma norma fiscal le atribuye facultades a efecto de poder obligar y vigilar el cumplimiento de esa norma que se ve reflejada en los ingresos del Estado, ya también he señalado que esta autoridad, podrá llevar a cabo estas actividades ante el incumplimiento de la norma fiscal, a través de un procedimiento

¹³ Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 83 Sexta Parte, Página: 33

administrativo de ejecución, que respete en todo momento, la garantía de seguridad jurídica del individuo; sin embargo, este procedimiento se realiza a través de un acto de molestia que debe reunir los requisitos de ley para no vulnerar la esfera jurídica del gobernado, luego entonces, tenemos 2 supuestos:

- a) Primeramente, estamos en presencia de la obligación de la autoridad administrativa de vigilar el cumplimiento de una obligación fiscal y;
- b) Por otra parte, la facultad de requerir forzosamente a través del procedimiento administrativo de ejecución su cumplimiento.

Este requerimiento de la autoridad municipal, no basta con que se encuentre previsto en la norma jurídica, ni que sea realmente exigible, sino que además, como este requerimiento constituye realizar un acto que le causa molestia al particular, debe realizarse conforme a los lineamientos que la propia norma jurídica.

- a) En el texto del artículo 16 constitucional establece: la inviolabilidad del domicilio al señalar que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de

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

b) Segundo previene en su párrafo 9 que “La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”. La Corte señala que dichos requisitos, deben llevarse a cabo, ya que de no respetarse se estaría en presencia de una violación a la garantía de seguridad jurídica.

“VISITA DOMICILIARIA. LA ORDEN EMITIDA PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LA EXPEDICIÓN DE COMPROBANTES FISCALES, DEBE PRECISAR EL PERIODO SUJETO A REVISIÓN. El análisis relacionado de los artículos 29, 29-A, 43 y 49 del Código Fiscal de la Federación, permite advertir que aun cuando la visita domiciliaria para comprobar el cumplimiento del contribuyente a las obligaciones en materia de expedición de comprobantes fiscales, tiene sus particularidades y debe sujetarse a reglas específicas en su realización, en realidad no constituye más que una modalidad en el ejercicio de las facultades de comprobación que, como potestad del Estado, se otorga a las autoridades fiscales en el ordenamiento mencionado; en estas condiciones, la orden relativa para la práctica de esta clase de visitas, también debe sujetarse a los requisitos que prevé el numeral 38 del citado código, así como a los que el Constituyente estableció en el artículo 16 de la Ley Suprema, de cuyo contenido se desprende que la inviolabilidad del domicilio constituye un derecho subjetivo del gobernado, elevada a garantía individual y sólo se autoriza

mediante el cumplimiento de determinadas formalidades y requisitos, entre ellos, que la orden de visita domiciliaria, a similitud de los cateos, como acto de molestia debe constar en mandamiento escrito de autoridad competente, en el que se exprese el nombre del sujeto pasivo visitado, el domicilio en el que debe llevarse a cabo la visita, los fundamentos y motivos de la orden respectiva, su objeto, que es a lo que debe limitarse la diligencia respectiva y que al concluirla se levante acta debidamente circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el sujeto visitado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique dicha diligencia, como en reiteradas ocasiones lo ha considerado la Segunda Sala de este Alto Tribunal. Así, al exigir el artículo 16 de la Constitución Federal, que el objeto, como elemento fundamental de la orden de visita, se encuentre expresamente determinado, implica también la obligación a cargo de la autoridad que la emite, de precisar su alcance temporal, ya sea que se trate de verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales que se rigen por periodos determinados o en relación con la expedición de comprobantes fiscales debidamente requisitados, toda vez que tal señalamiento permite que el visitado conozca de manera cierta el periodo en el cual se practicará esa verificación y, además, constriñe a los visitantes a sujetarse a ese espacio temporal que fue previamente determinado por la autoridad ordenadora, dado que acorde con lo que prevé el mismo código tributario federal, la actividad fiscalizadora bien puede recaer en hechos actuales o pasados y, por tanto, se violaría el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 constitucional, si se dejara al arbitrio de los visitantes determinar el periodo sobre el cual debe recaer la verificación del cumplimiento de las obligaciones que en materia de expedición de comprobantes fiscales se establecen a cargo de los contribuyentes, con el consecuente estado de inseguridad jurídica del visitado. Debe agregarse que esta determinación no limita la actuación de la autoridad, pues no le impide señalar, con apego a la ley, como periodo a verificar en una orden de visita, fechas actuales o anteriores".¹⁴

¹⁴ Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Junio de 1999, Tesis: 2a./J. 57/99, Página: 343

Las formalidades a que se refiere el texto constitucional prescritas para los cateos, y que se tomarán en cuenta al realizar la visita domiciliaria, son las siguientes:

a) Que sea expedida por autoridad competente.

Que según Cartas Sosa le corresponde a la autoridad que la Ley fiscal señale para poder dictar ese acto de autoridad, con estricto apego al principio de legalidad que señala que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permita, a contrario sensu, donde el particular podrá hacer todo aquello que la ley no le prohíba.¹⁵

Al respecto las normas fiscales, han dejado clara la facultad de la autoridad administrativa expresamente con facultades fiscales para requerir del particular el cumplimiento de la norma fiscal, o de la obligación que se derive de la misma, siempre y cuando el particular se encuentre dentro del supuesto de la norma fiscal aplicada.

b) Que sea en forma escrita

¹⁵ CARTAS Sosa Rodolfo, *Las visitas domiciliarias de carácter fiscal*, 2ª. ed., México, Themis, 1997, p. 91

Tratándose de disposiciones que de alguna manera vulneren la esfera jurídica de los individuos, como es el caso de las disposiciones fiscales, la forma que previene la Constitución, es que sea por escrito, donde se asentarán los datos personales de la persona con quien se entenderá la diligencia, la autoridad ordenadora, la causa legal que dio origen a la visita domiciliaria y los hechos o circunstancias que se susciten al momento de llevar a cabo dicha visita domiciliaria.

c) Expresará el lugar donde se llevará a cabo la visita domiciliaria

d) Se dirigirá personalmente.

e) Se expresará el motivo que tiene la autoridad para llevar a cabo la visita domiciliaria, a falta de este requisito, se dejaría en estado de indefensión al particular a quien va dirigida la visita domiciliaria, porque se estaría violentando lo previsto en el artículo 16 constitucional, el cual señala que el acto administrativo deberá estar debidamente fundado y motivado.

f) Por último que esta diligencia, se lleve a cabo en presencia de 2 testigos propuestos por la persona que a quien se dirigió la visita domiciliaria, o a falta de designación de esta persona, serán

propuestos por la autoridad que practique la diligencia, este punto es importante,

Un último requisito, que señala la Corte en la resolución por contradicción de tesis citada *videtur* pág. 24 es que debe señalarse además la fecha o periodo en la que va a tener lugar dicha visita domiciliaria.

Este último requisito es abordado por tratadistas como Graciela Ayala Vallejo quien señala que es una limitación para la autoridad este último requisito ya que establece forzosamente que existan días y horas hábiles para la práctica de visitas domiciliarias que como lo menciona el autor responde a una necesidad de poner a cubierto de los caprichos de la voluntad de la autoridad y sus agentes la esfera de intimidad o reserva personal de los particulares, eliminando intromisiones o fiscalizaciones excesivas”¹⁶

Tanto el criterio de la corte, como el de este último tratadista, se encuentra retomado en lo previsto por la Ley Anual de Ingresos del Municipio de Querétaro en su artículo noveno transitorio y el texto de ley nos remite a lo dispuesto por las normas fiscales como en el caso del Código Fiscal del Estado de Querétaro en su artículo 119 que

¹⁶ Ayala Vallejo Graciela, *Las visitas domiciliarias de carácter fiscal*, 2ª. ed., México, Themis, 1997, p.90

señala los días y horas hábiles para llevar a cabo diligencias fiscales. La misma ley previene que esta aplicación de la norma al caso concreto, puede sujetarse a una excepción, cuando sobrevinieran causas especiales que la autoridad deberá expresar al momento de ordenar la visita domiciliaria, podrá autorizarse días y horas inhábiles, para la práctica de la visita domiciliaria, ya aplicándose a nuestro estudio en particular por cuanto ve al Municipio de Querétaro, La Ley Anual de Ingresos señala en su artículo undécimo transitorio que serán horas hábiles las comprendidas de lunes a viernes de 7:30 horas a las 18:00 horas.

El criterio general respecto de los días y horas hábiles para la práctica de visitas domiciliarias en el Municipio de Querétaro, es el periodo comprendido de las 7:30 horas a las 18:00 horas, requisito que deberá ser tomado en cuenta al momento de la práctica de las visitas domiciliarias junto con los demás requisitos ya señalados en esta segunda parte.

Hemos de concluir entonces, que el procedimiento administrativo de ejecución deberá considerar como puntos importantes no solo que exista una causa legal para llevarlo a cabo, y que la autoridad administrativa tenga facultades para realizar el requerimiento forzoso al

particular, sino que además deberá iniciar un verdadero procedimiento que permita al particular la defensa de sus derechos, y por otra parte el acto molestia que ordena debe cumplir todos y cada uno de los requisitos que hemos abordado en esta segunda parte, ya que si falta alguno de ellos se estaría vulnerando la esfera jurídica del particular, que aún cuando verdaderamente haya incumplido la disposición fiscal, quedará absuelto de la misma, hasta en tanto no se cumplan con las formalidades que expresamente previene la ley.

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS DELEGADOS MUNICIPALES DE QUERÉTARO.

3.1. Antecedentes

Como se señaló en los dos capítulos anteriores la autoridad administrativa, para emitir un acto de autoridad válido en materia fiscal, es decir con apego a lo establecido en aquella norma, debe tener facultades expresas en la ley para emitir dicho acto, por lo que nuestro análisis se enfocarán a determinar si las autoridades auxiliares que las leyes municipales en el Estado de Querétaro denominan como Delegados Municipales, tienen facultades como autoridades fiscales.

Es importante señalar que el objeto de estudio de este capítulo será la fracción IV del artículo 187 del Código Municipal de Querétaro, así como, su reforma, los alcances de la misma, y determinar si es legal o no la reforma realizada en septiembre de 1999.

La fracción IV del artículo 187 del Código Municipal de Querétaro.

El Código Municipal de Querétaro señalaba antes de la reforma de 1999 en su artículo 187 que son obligaciones de los delegados municipales:

Fracción IV Aplicar las sanciones conducentes, con motivo de las infracciones al presente código, a los reglamentos y acuerdos municipales respectivos.

Este texto legal sugiere que los delegados municipales tienen facultades amplias para aplicar sanciones que previene el Código Municipal de Querétaro, contra las infracciones que cometan los particulares a las disposiciones municipales, pero en la práctica trajo como consecuencia que los delegados impusieran sanciones a los

particulares sin prevenir que se encontraran facultados por los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, por tal motivo, se intentó mediante la reforma del 17 de septiembre de 1999, subsanar esas omisiones, proporcionándole a los delegados facultades amplias no solo para imponer sanciones de todo tipo, si no también para ejecutarlas a través de los medios de apremio que las legislaciones municipales contemplaran, el texto de la presente reforma señala lo siguiente:

Artículo 187.- “Son facultades de los delegados municipales...

Fracción IV Llevar a cabo visitas de inspección para comprobar el cumplimiento de las diferentes disposiciones normativas municipales de observancia general; imponer las sanciones que correspondan por las infracciones a dichas disposiciones normativas municipales de observancia general; imponer las sanciones que correspondan por las infracciones a dichas disposiciones; con base en los resultados de las visitas de inspección, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al visitado y otorgándoles un plazo para su realización y podrán hacer uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

Dichas medidas tendrán la duración estricta y necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas”.

La exposición de motivos de esta reforma fue planteada en los siguientes términos:

CONSIDERANDO

“Que el Municipio de Querétaro está organizado en una forma especial y adecuada para lograr la satisfacción de los intereses colectivos y prestar debidamente los servicios públicos que sus habitantes les demanda. Esta organización especial constituye la Administración Pública Municipal, la cual, de conformidad con lo establecido por el artículo 60 del Código Municipal de Querétaro, se integra por dependencias administrativas y organismos desconcentrados y descentralizados de participación municipal.

Que el territorio del Municipio está dividido administrativamente en Delegaciones, cuyos titulares son, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y nuestro Código Municipal autoridades auxiliares municipales investidos de facultades de decisión

y ejecución que, en razón de la naturaleza de dichas facultades, pueden realizar actos jurídicos que afecten la esfera de los particulares e imponer a éstos sus determinaciones.

Que las Delegaciones Municipales, como órganos desconcentrados tienen competencia plena para ejercer sus atribuciones dentro del ámbito de sus respectivas jurisdicciones; lo cual garantiza el cumplimiento de las atribuciones de los Delegados en coordinación con los demás órganos de la Administración Pública Municipal para el mejor gobierno del Municipio. Sin embargo, al ser competencia de origen legal, como toda situación jurídica, no se agota por el ejercicio de los actos que autoriza y es esencialmente modificable en cualquier momento por otro acto de la misma naturaleza que la creó.

Que en los términos del artículo 187 fracciones III y IV del Código Municipal de Querétaro, corresponde a los delegados llevar a cabo diversas acciones de control y vigilancia para asegurar y permitir la continuidad de las funciones públicas de la Administración Municipal, así como para preservar el orden público.

Que para la realización de esta encomienda, es indispensable y preciso establecer una estrategia de evaluación e inspección con el propósito de que los delegados, como representantes del Ayuntamiento, estén en

posibilidades de comprobar y verificar la observancia, por parte los particulares, de los preceptos legales contenidos en los diferentes ordenamientos jurídicos municipales; así como implantar y poner en marcha sistemas y procedimientos orientados a propiciar una mayor eficiencia en el desempeño de sus facultades y asegurar la calidad de los servicios públicos que se prestan a la sociedad.

Ahora bien, en el marco de los compromisos adquiridos por esta Administración y para lograr alcanzar los objetivos y prioridades incluidos en los diferentes ordenamientos jurídicos municipales y con la firmeza que se requiere para que las Delegaciones Municipales, en el ámbito de su competencia, orienten sus acciones a fin de sumarse a los esfuerzos del Municipio y su sociedad y responder así a los retos que se presentan en las actuales circunstancias, los integrantes de la Comisión de Gobernación propusieron se reforme el artículo 187 fracción IV del Código Municipal de Querétaro, a efecto de que para el desarrollo de sus atribuciones, siempre con apego a criterios de legalidad, se faculte a los Delegados Municipales para practicar visitas de inspección a fin de verificar el cumplimiento de la normatividad vigente en el Municipio, y aplicar, en su caso, las sanciones y las medidas de seguridad que procedan”¹⁷

¹⁷ Véase Gaceta Municipal, *La Reforma de la fracción IV del artículo 187 del Código Municipal*, Municipio de Querétaro. p. 14 y 15

La reforma inserta, se sustenta bajo los siguientes criterios:

a) Delegados como autoridades auxiliares, determina su naturaleza jurídica.

b) Establece criterios de orden público, esto quiere decir que el ámbito de sus facultades va encaminado a mantener una sana convivencia entre los habitantes ;

c) Establece criterios de legalidad, cuyo término pudiera suponer que la legalidad de los actos de autoridad está sustentada a criterios, aún cuando la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la legalidad debe respetarse, y no sujetarse a un criterio específico de la autoridad que lo otorga y;

d) Autoriza visitas de inspección, sin determinar su alcance ni que autoridad está facultada para llevarla a cabo.

Como puede apreciarse en el texto de la reforma, nuevamente no se previeron situaciones jurídicas especiales como las que señalan ordenamientos jurídicos de primer rango como serían la Ley General de Hacienda de los Municipios de Querétaro, quien determina en su

artículo 6 quienes son autoridades fiscales señalando que la aplicación de reglamentos y de leyes fiscales corresponderán al Tesorero Municipal, así mismo su artículo 5 señala que podrá aplicarse supletoriamente el Código Fiscal del Estado de Querétaro cuando no existan normas expresas y que dicha aplicación supletoria no sea contraria al texto de las leyes y reglamentos fiscales, relacionada con el Código Fiscal de Querétaro y Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, así como, las disposiciones fiscales que se aplican al gobernado, cuando este por sus actividades cae en el supuesto de la norma fiscal. Surge el siguiente planteamiento. ¿Los delegados Municipales tienen facultades en el ámbito de sus atribuciones, para emitir actos de naturaleza fiscal?; planteado de otra manera, ¿Pueden los delegados municipales imponer sanciones, realizar visitas domiciliarias para vigilar el cumplimiento de las normas fiscales?. La respuesta es no, como ha continuación se sustenta, determinando la naturaleza jurídica de los delegados municipales y el sentido real que el legislador previene para los actos de autoridad de los delegados municipales, y por último; cuales son las controversias que ocasiona la reforma del texto legal respecto de los actos de autoridad de los delegados municipales frente a los particulares.

3.2.1. Naturaleza Jurídica de los Delegados Municipales

Las leyes Orgánicas existentes en el Estado de Querétaro, han señalado dos criterios respecto de la figura jurídica del Delegado Municipal como ha continuación explicaré brevemente:

De acuerdo con los antecedentes obtenidos del archivo histórico del Estado de Querétaro, la primer Ley Orgánica Municipal en Querétaro tiene su nacimiento o publicación en diciembre de 1917 y se denomina Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro (sic). Publicada el 14 de diciembre de 1917 en el periódico oficial "La sombra de Arteaga". Esta Ley contempla ya la figura del delegado municipal como autoridad auxiliar, y describe su competencia y alcance en sus artículos 50 y 51 señalando primeramente que dependen del Ayuntamiento directamente, y por lo tanto sólo podrán actuar respecto de los reglamentos de policía y buen gobierno.

Así mismo, las únicas sanciones que pueden imponer son aquellas que estén relacionadas con la aplicación de penas correccionales por infracciones de policía, sin más alcance que los reglamentos de policía como el texto legal sugiere, y no se modifica esta ley sino hasta julio de 1941.

Denominada ***Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro (sic). Publicada el 03 de julio de 1941, en el diario oficial “La Sombra de Arteaga”-***

Esta Ley en el capítulo octavo, artículo 55 ya previene no solo la figura de los delegados municipales, sino también la de los subdelegados municipales, y al igual que la ley anterior, también previene la imposición de penas correccionales por infracciones de policía, la facultad de los delegados no se extiende, sigue siendo sólo potestad de los mismos imponer penas, relacionadas con los reglamentos de policía.

La Ley de 1941, deja de tener vigencia en Octubre de 1970 con la nueva ley orgánica municipal denominada Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro, cuya vigencia sería hasta 1975, sus facultades cambian solo respecto de la participación de estos en las decisiones del Presidente Municipal respecto de la organización y administración de la policía urbana de su lugar, sigue imponiendo penas correccionales respecto de los reglamentos de policía, no hay un cambio trascendente por cuanto ve a sus facultades.

La Ley Orgánica de febrero de 1975, se denominó Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, como hasta nuestros días y solo previene un cambio conforme a lo que establece su artículo 55, el cual señala que los delegados además de la facultad de imponer penas por infracciones al reglamento de policía, tendrán que trasladarse al lugar donde se altere la tranquilidad o el orden público y “dictar medidas necesarias a efecto de restablecerlo”. El nuevo criterio es dictar medidas para mantener el orden público, lo cual sugiere que además de ser un organismo auxiliar que imponga sanciones respecto de las infracciones cometidas a los reglamentos de policía, ahora vigilará y dictará medidas para mantener el orden público y no especifica que sus acciones tengan otro alcance.

Esta ley se abroga en el año de 1983 con la Ley Orgánica Municipal publicada el 22 de diciembre de 1983, que nuevamente les otorga la categoría de autoridades auxiliares, los titulares son nombrados por el H. Ayuntamiento y sigue previendo sus alcances dentro de sus facultades, solo tratándose de los reglamentos de policía y buen gobierno, cuyo fin inmediato es mantener el orden público, para el año de 1993 se publica la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro,

sin establecer cambio trascendente respecto de las facultades de los delegados municipales, la cual sigue vigente hasta nuestros días.¹⁸

Como puede observarse la naturaleza jurídica de los delegados municipales es de autoridades auxiliares que tienen a su cargo sólo:

- a) Mantener el orden público y;
- b) Imponer sanciones pero sólo respecto de los reglamentos de policía y buen gobierno.

En razón de lo anterior, podemos establecer que las facultades de los delegados municipales, van encaminadas exclusivamente hacia los reglamentos de policía y buen gobierno, y tienen como prioridad mantener el orden público y la sana convivencia entre los particulares.

En la realidad los delegados municipales con la reforma de la fracción IV del artículo 187 del Código Municipal, superan las facultades que de acuerdo a su propia naturaleza jurídica tienen por mandato de ley e invaden la esfera de competencia de otras autoridades administrativas, el impacto en la sociedad sería que con ello violentan la garantía de

¹⁸ Véase Diario Oficial del Estado de Querétaro, "La Sombra de Arteaga" en las fechas de publicación de 1917, 1941, 1970, 1975 y 1983.

seguridad jurídica de los gobernados al emitir actos de autoridad sin tener facultades para emitir dichos actos, imponen sanciones sin estar facultados y aún más grave ejecutan sanciones o medidas de seguridad en contra del gobernado.

3.3 Facultades de las autoridades auxiliares dentro del campo de acción de las autoridades fiscales

Es procedente señalar que la reforma de la fracción IV del artículo 187 del Código Municipal de Querétaro, no establece parámetros específicos sobre el contenido y alcance de las mismas, se limita a dictar facultades sin estudiar previamente si el delegado municipal por su propia naturaleza jurídica como autoridad auxiliar puede dentro de sus facultades imponer sanciones en lato sensu, es decir, sobre cualquier materia municipal y de cualquier orden; sin establecer si pueden ordenar la práctica de visitas domiciliarias sin distinción de la materia ya sea administrativa o fiscal y la facultad de ejecutar sanciones de las previstas por los ordenamientos municipales y fiscales.

Sobre lo establecido por el Código Municipal de Querétaro, existen leyes de mayor jerarquía que no pueden contrariarse, porque se estaría

en presencia de una violación a las legislaciones de mayor jerarquía por leyes secundarias como es el caso del Código Municipal.

El principio de supremacía señala precisamente que una Ley secundaria no puede contraponerse a lo establecido por una ley de mayor jerarquía, haciendo distingo del rango de las mismas, y quedando específicamente los reglamentos municipales como leyes secundarias.

Quise señalar lo anterior, en virtud de que la Ley General de Hacienda de los Municipios de Querétaro, Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, previenen que el único facultado para imponer sanciones, realizar visitas domiciliarias que tengan por finalidad vigilar el cumplimiento de las legislaciones fiscales, y ejecutar medios de apremio es el Tesorero Municipal, por lo tanto aún cuando haya disposición expresa con la reforma del Código Municipal de Querétaro, otorgando facultades a autoridades auxiliares para la aplicación de sanciones, medios de apremio, y práctica de visitas domiciliarias, estas son improcedentes y con ello se vulnera la esfera jurídica de los particulares e invaden la esfera de competencia de la autoridad fiscal, en ambos casos por carecer de facultades en materia fiscal.

Es así, que los particulares se han visto en la necesidad de acudir ante Tribunales previamente establecidos como lo es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a exigir que se respeten sus derechos, e inclusive el mismo Tribunal les otorga la razón como ha continuación inserto:

Considerando segundo ...”Dada la incompetencia y ausencia de formalidades que en el se observan, se desprende que efectivamente carece de formalidades legales que para los actos de autoridad establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que cuando los mencionados artículos señalan que todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, debe entenderse por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicado al caso concreto, mismo que serán indicados con toda exactitud precisando los incisos, subincisos, fracciones y preceptos legales que otorgan *competencia o facultades a la autoridad o las autoridades para emitir el acto en agravio del particular*, argumentos todos mencionados que no fueron observados por el Delegado de Centro Histórico en fecha 24 de septiembre de 1999, y se desprende en la nulidad ya declarada por la omisión de las formalidades de ley que debe observar todo acto de autoridad en el que también se actualiza la fracción I del artículo 15 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado, la

cual hace referencia precisamente a la incompetencia de la autoridad, toda vez que de acuerdo con los artículos que menciona en su escrito contestatario consistentes en los artículo 137, 187 fracción IV y 182 del Código Municipal con los que pretende basar su acción el delegado de centro histórico no son aplicables al acto impugnado, en virtud de que tales preceptos únicamente se refieren a la división política del municipio y la competencia que tienen en su circunscripción territorial, sin embargo no así la competencia para negar, otorgar o revocar licencias o permisos de establecimientos, porque esta facultad únicamente es del Tesorero Municipal como se analizará más adelante, porque cabe decir que en términos de los artículos 62, y 63 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, los Delegados Municipales tienen el carácter de autoridades auxiliares en la jurisdicción en la que fueron nombrados como representantes de los Ayuntamientos, pero ello no implica que tengan la facultad dada al Tesorero y no al delegado municipal que se cuestiona, que no tiene competencia o atribución reconocida en la ley para ello y no hacer perder el tiempo al particular inconforme haciéndole creer que con la factibilidad de giro le iba a otorgar la licencia, por lo cual y en atención a que la autoridad competente para otorgar licencias de funcionamiento lo es el Tesorero Municipal”...*¹⁹

¹⁹ Véase Expediente 1085/99, Juicio de nulidad promovido contra el delegado de centro histórico, Municipio de Querétaro.

En la anterior resolución queda claro que el delegado municipal es:

1. Una autoridad auxiliar, sin facultades para realizar cualquier acto en materia fiscal por su naturaleza jurídica como lo es la expedición de licencias que únicamente puede realizarla una autoridad administrativa, no auxiliar, con facultades como autoridad fiscal;
2. Que tratándose de disposiciones fiscales como lo es la autorización de licencia de funcionamiento, es potestad del Tesorero Municipal, dictar, ordenar, ejecutar cualquier acto de autoridad dentro de las disposiciones que la norma fiscal le confiere de acuerdo a lo señalado por los artículos 5, 6 de la Ley General de Hacienda de los Municipios de Querétaro, artículos 55 y 58 de la Ley Orgánica Municipal y artículo 72 y 248 del Código Municipal de Querétaro.
3. Que tampoco puede llevar a cabo visitas domiciliarias para vigilar el cumplimiento de una norma fiscal y que solo le corresponde al Tesorero Municipal el realizar actos de esta naturaleza por lo establecido en las leyes municipales señaladas en el punto número dos porque entonces estaría en presencia de la violación de las garantías de legalidad y audiencia que se encuentran en los

artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que estos ordenamientos jurídicos señalan que “Nadie puede ser molestado en su persona, derechos, bienes o posesiones si no por mandamiento escrito por autoridad competente que funde y motive la causa legal del acto” por lo que el delegado municipal al ordenar y practicar visitas domiciliarias a los particulares viola estos preceptos constitucionales.

Por lo tanto, es ilegal la reforma de la fracción IV del artículo 187 que autoriza a los delegados municipales realizar actos administrativo en sentido amplio, sin un límite fijo, de aquellos que solo les corresponda a las autoridades fiscales como es el caso del Tesorero Municipal, ya que procede la nulidad de todo acto de autoridad que vaya encaminado a realizar un acto de naturaleza fiscal, aún cuando exista la reforma que al contrariar las propias disposiciones fiscales es ilegal.

Conclusiones y Propuestas respecto de la reforma de la fracción IV del artículo 187 del código municipal de Querétaro

CONCLUSIONES

Primero. En principio de cuenta es sabido que estamos en un Estado de Derecho lo cual significa que debemos tener un ámbito de actuación de acuerdo a la normatividad jurídica; por lo que , el Estado de Derecho es quien regula y equilibra las actuaciones de los servidores públicos y de los derechos de los ciudadanos. Es importante respetar en todo momento el principio de legalidad: “La autoridad únicamente puede hacer lo que expresamente la ley le permite hacer. Los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe”

Segundo. El derecho está inmerso en lo que se llama sistema jurídico, lo que significa que existe un compendio de leyes integrales, uniformes y vinculadas entre sí y que determina el equilibrio legal sin que existan contradicciones en el Estado de Derecho. Este sistema permite tener normas jurídicas en igual o similar sentido y que no se contradicen entre sí, ya que de lo contrario sería un caos legal y el sistema no tendría vigencia.

Tercero. Este sistema no debe interpretarse y aplicarse aisladamente, el sistema permite que convivan normas federales, estatales y municipales en los diferentes ámbitos y temas del derecho. Lo anterior permite confirmar que el Derecho es un sistema integro, unido y coherente por lo que la contradicción pone en tela de juicio el sistema.

Cuarto. El principio de legalidad y el sistema jurídico son soportes importantes para hacer de las actividades públicas justicia y equidad, sin embargo, cuando el derecho no es coherente o a falta de condiciones de unidad, comienza a quebrarse, fracturarse y pierde su noción de instrumento capaz de permitir la convivencia de los individuos en la sociedad. Por lo que a continuación se señalaran las cuestiones que se considera previenen la ilegalidad de la reforma.

Naturaleza de los órganos y actos

De conformidad con la ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, los Delegados Municipales tienen el rango de autoridades auxiliares, señalándose en el artículo 62 que tendrán las atribuciones necesarias para mantener el orden y la tranquilidad de los vecinos del lugar donde actúen. Lo anterior permite determinar el alcance de las atribuciones de un delegado no siendo más que tener a los vecinos en paz y bajo

principios de convivencia y respeto mutuo. Este artículo no le asigna la naturaleza de constituirse en autoridad fiscal, sino ser una autoridad auxiliar para la buena convivencia social vigilando y aplicando sanciones a las infracciones reglamentarias que no constituyan una visita domiciliaria.

Tanto el artículo 62 como el 66 señalan que los delegados municipales son representantes de los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones y que darán cuenta de los asuntos de sus delegaciones al Ayuntamiento. Lo anterior permite afirmar que los delegados son autoridades auxiliares con funciones de autoridades auxiliares administrativas de los ayuntamientos manteniendo el orden y la paz social, no siendo autoridades auxiliares con atribuciones fiscales ya que esta naturaleza es asignada por disposición legal a otra estructura administrativa.

Séptimo. De conformidad con el artículo 67 de la Ley Orgánica Municipal se desprende que los delegados municipales pueden:

1. Operar eficientemente la administración y los servicios municipales coordinadamente con las estructuras municipales de programas y servicios.

2. Mantienen una vigilancia permanente con a estructura territorial para preservar el orden público;

3. Aplican las sanciones por las infracciones a los reglamentos municipales de acuerdo con lo previsto en la presente Ley; entre otras funciones.

De las líneas anteriores se desprende que los delgados municipales operan servicios con los responsables de los servicios municipales además de mantener una vigilancia para preservar el orden público y la paz social entendiendo esta cuestión NO como la vigilancia e inspección de negocios mercantiles, comerciales, industriales, profesionales que requieren licencia o permiso. Estas actividades son de las señaladas en el artículo 249 del Código Municipal de Querétaro y como tal es facultad de la Tesorería la expedición, control y cancelación o revocación de las licencias o permisos de funcionamiento de establecimientos, luego entonces, la Ley Orgánica Municipal al señalar como atribución a los delegados municipales mantener una vigilancia para preservar el orden público no se refiere a cuestiones administrativas de visitas domiciliarias en donde se inspeccione los requisitos para el funcionamiento de actividades comerciales por los particulares, sin cuidar de la integridad física y de la libertad y propiedad de los individuos que la habiten, residen o se encuentren de

tránsito en esa delegación, ya que la autoridad auxiliar al estar en permanente contacto con los individuos es el responsable de tener a su alcance todos los medios para la seguridad jurídica no para realizar funciones de inspección y vigilancia administrativa y fiscal. Esto es, la inspección y vigilancia administrativa auxiliar tiene una finalidad de salvaguarda de los individuos y sus bienes jurídicos; la inspección y vigilancia administrativa fiscal tiene el objetivo de salvaguardar los intereses fiscales del Municipio observando que se cumpla con el marco legal de actuación de los particulares frente a las actividades que realiza cuestión que se realiza a través de las visitas domiciliarias.

Respecto a la aplicación de sanciones a los infractores de los reglamentos, el artículo 67 fracción IV de la Ley Orgánica Municipal dice: "... de acuerdo con lo previsto en la presente ley." En el artículo 181 del mismo ordenamiento se contemplan sanciones a las infracciones administrativas indicando en el artículo 183 que la aplicación de las mismas se llevará a cabo por el Presidente Municipal, quien podrá delegar esta función en el Regidor del ramo, en el Tesorero y en los Delegados Municipales. De lo anterior se desprende, que los delegados aplican sanciones por infracciones administrativas contempladas en la Ley Orgánica Municipal, sus reglamentos, bandos y demás disposiciones municipales de observancia general, sin embargo, la reforma contempla cuestiones de carácter fiscal como las visitas de

inspección que están reguladas por otras disposiciones de carácter estatal como se menciona en el capítulo tercero de este análisis.

Octavo. Naturaleza Jurídica de los Actos Emitidos. El artículo 16 párrafo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

Este es el fundamento legal para emitir las visitas domiciliarias en virtud que la reforma a la fracción IV del artículo 187 del Código Municipal es asignar a una autoridad auxiliar visitas domiciliarias las que en principio deben sujetarse tanto a las leyes como al procedimiento señalado para los cateos.

Las visitas domiciliarias son los medios de fiscalización por excelencia y que reviste dos modalidades: Inspección y auditoría. Como se desprende, las visitas son medios de fiscalización aplicada por autoridades fiscales, por lo tanto, es la primera incompatibilidad del marco legal, ya que uno de los requisitos que debe darse en los cateos

y como consecuencia en las visitas domiciliarias es que sea emitido por autoridad competente.

Una ley fiscal y como consecuencia un procedimiento fiscal son aplicados por una autoridad fiscal, luego entonces los delegados no son autoridades fiscales sino autoridades auxiliares, por lo tanto el acto de autoridad no es competente lo que vendría a viciar todo lo que se realice posterior, ya que infringe la garantía de legalidad aún cuando funde y motive su acto de molestia ya que se protege en el más estricto sentido el domicilio y su privacidad.

Regulación Jurídica

Regulación Jurídica Fiscal. A continuación se determinará una serie de leyes y su aplicación al Municipio en este tema.

a) Ley General de Hacienda de los Municipios de Querétaro. De conformidad con el artículo 5 dice que son leyes y reglamentos fiscales la presente ley, Ley General de Hacienda, Ley Municipal de Ingresos Anual, Presupuesto Municipal de Egresos, las que establezcan o reglamenten un ingresos previsto en la ley y también las que organicen los servicios administrativos necesarios para la recaudación, distribución y control de los ingresos de los municipios,

las que establezcan recursos administrativos en contra de resoluciones fiscales que tengan relación con la Hacienda Pública de los Municipios, Ley Orgánica Municipal en su parte a Comercio, Mercados y el Reglamento de Policía y Gobierno Municipal y además ordenamientos jurídicos supletorios respecto de esta ley y demás disposiciones hacendarias municipales cuando no existiendo normas expresas, la aplicación supletoria, no sea contradictoria a dichos ordenamientos.

De las disposiciones fiscales anteriores, se desprende que las visitas domiciliarias y la aplicación de las sanciones a dicha normatividad corresponde a una autoridad fiscal con facultades economico-coactivas siendo el Tesorero Municipal esta autoridad.

El artículo 6 dice: "La aplicación y las disposiciones de las leyes, reglamentos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior, corresponderá a los distintos Ayuntamientos por conducto del Tesorero Municipal" Lo anterior significa que la aplicación y las disposiciones de las leyes fiscales, reglamentos y disposiciones del artículo 5, corresponden al Tesorero Municipal; es decir, la aplicación de visitas domiciliarias y las sanciones administrativas que resulten de esas visitas son facultad del Tesorero.

Por lo tanto:

- I. La regulación de las actividades comerciales y de mercados es un apartado fiscal de conformidad con esta Ley, y se desprende que existen disposiciones normativas administrativas y disposiciones administrativas que de acuerdo a su naturaleza son administrativas fiscales.

- II. Las resoluciones fiscales que tengan una relación con la hacienda pública municipal contempladas en el artículo 8, 8, 9 bis 1, 9 bis 2, 9 bis 4 9 bis 5, 10, 11, 12, 13 y 14 por actividades fiscales, son reguladas por una ley fiscal, luego entonces únicamente su control, inspección y vigilancia corresponde a una autoridad fiscal como el Tesorero Municipal en virtud de así considerarlo el artículo 6 de la Ley General de Hacienda de los Municipios de Querétaro.

- III. Lo anterior se confirma, en virtud en el artículo 248 del Código Municipal faculta al Tesorero respecto de las actividades comerciales por la sencilla razón que es una autoridad administrativa fiscal, situación contemplada en el artículo 5 de la Ley General de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, por lo que, los delegados municipales no cumplen

con el requisito necesario para las visitas domiciliarias y todas las actuaciones estarán viciadas de ilegalidad ya que todo acto de autoridad debe ser emitido por autoridad competente, ya que la competencia no únicamente se expresa en el Código Municipal, sino en las demás disposiciones aplicables de carácter estatal.

- IV. El artículo 32 dice que se requiere licencia anual para iniciar o continuar el ejercicio de cualquier actividad enumerada en el artículo 9, cuyo trámite se realiza ante el Tesorero Municipal, por lo que la inspección de licencia o requisitos de las actividades comerciales están reguladas en una ley fiscal atribuyendo la facultad de inspeccionar y vigilar al tesorero. No únicamente se limita al comercio, ya que el artículo 33 además señala diversiones y espectáculos, rifas, loterías y demás juegos permitidos por la ley son facultades del Tesorero. Así mismo, la revalidación de la licencia municipal atribuye al tesorero la práctica de una visita de inspección al negocio de que se trate, inspectores que dependerán de la Tesorería Municipal, en virtud que el Tesorero es la autoridad fiscal encargada de vigilar e inspeccionar las leyes fiscales que requieren licencia de conformidad con el artículo 38 y que los inspectores vigilan.

V. El procedimiento de ejecución fiscal municipal, que es un procedimiento que se instaura contra cualquier crédito a favor del erario municipal se hacen por medio del Tesorero Municipal quien está investido de la facultad económica coactiva. Los Tesoreros Municipales procederán sin demora al cobro de los adeudos y se ejercitarán las medidas de apremio, clausuras, embargos y remates con total inhibición de las autoridades judiciales o de cualquier otro orden; lo que sin duda no concuerda con la propuesta, ya que la visita domiciliaria es una visita administrativa fiscal con lo que empieza el procedimiento económico coactivo señalando el artículo 160 toda inhibición de cualquier otra autoridad incluso judicial, luego entonces con mayor razón los delegados municipales están limitados para llevar a cabo visitas de inspección e imponer sanciones. Son aplicables al criterio anterior, lo señalado en los artículos 162 al 178 en donde faculta al Tesorero a cumplir con las leyes fiscales y no menciona facultad alguna a los delegados municipales para ejercer estas funciones en razón que no son autoridades fiscales.

Código Fiscal del Estado de Querétaro. Como se mencionó anteriormente, su aplicación se debe a que el artículo 5 de la Ley General de Hacienda de los Municipios de Querétaro permite la supletoriedad al ser una disposición fiscal. El artículo 28 contempla que

las obligaciones fiscales se originan cuando se realizan situaciones o supuestos previstos en las leyes, aún cuando aquellos constituyan infracciones a disposiciones legales, por lo que la inspección y sus sanciones basadas en visitas de inspección son obligaciones fiscales y no administrativas simplemente, así que la orden de visita de inspección debe ser expedida por autoridad competente fiscal.

Así mismo, el artículo 32 contempla que la determinación de los créditos fiscales y de las bases para su liquidación, fijación en cantidad líquida, percepción y cobro corresponde a la Tesorería, la que ejercerá esas funciones por conducto de las dependencias organismos que las leyes señalen.

De conformidad con el artículo 73 señala que las autoridades fiscales a fin de determinar la existencia de un crédito fiscal, dar las bases de su liquidación cerciorarse del cumplimiento a las disposiciones fiscales y comprobar la comisión de infracciones a dichas disposiciones fiscales y comprobar la comisión de infracciones a dichas disposiciones, practicarán visitas domiciliarias en el domicilio o dependencia de los contribuyentes, por lo que aplicando supletoriamente el Código Fiscal a la Ley General de Hacienda significa que el acto de inspeccionar y cerciorarse el cumplimiento de dichas disposiciones y sus infracciones es de un acto de autoridad fiscal y solo la autoridad fiscal puede realizar

visitas domiciliarias. El artículo 74 dice que para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, las visitas domiciliarias se sujetarán a que el acto se practique por escrito de autoridad fiscal competente.

El artículo 79 dice que las autoridades fiscales competentes declararán que se ha cometido una infracción a las leyes fiscales y demás disposiciones de orden hacendario y les corresponde aplicar las sanciones a éstas.

Consecuencias.

- 1 Infringir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos violando las garantías de audiencia y legalidad.
- 2 Se viola el pacto federal al no cumplir con lo señalado en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3 Los actos emitidos bajo esta reforma son nulos.
- 4 Se afecta la hacienda municipal, en virtud de que las demandas interpuestas en juicio dejan sin defensa al Municipio de Querétaro.

- 5 Las resoluciones en contra del Municipio de Querétaro son porque realizan visitas domiciliarias, sancionan, ejecutan o tratan de ejecutar los delegados municipales medidas de apremio

- 6 Se viola el principio de legalidad que todo acto de autoridad debe contener, en perjuicio del gobernado y de la hacienda municipal.

- 7 Invade la esfera de competencia de autoridades fiscales

PROPUESTAS

Debe adicionarse a la fracción IV del artículo 187 del Código Municipal una especificación en el ámbito de competencia de los delegados municipales, es decir, solo podrán sancionar, y vigilar el cumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno, en materia fiscal no podrán realizar visitas domiciliarias, ya que dicha facultad es conferida solamente al Tesorero Municipal y;

Debe cambiarse en el texto de la Ley Organica Municipal de Querétaro y en el Código Municipal la naturaleza jurídica de los delegados municipales, previa propuesta ante el Cabildo del Ayuntamiento de Querétaro, a fin de darles naturaleza jurídica de autoridades administrativas, quienes podrán ser designados por el Tesorero Municipal, para dar cumplimiento a lo ordenado en materia administrativa y fiscal.

El texto de la fracción IV del artículo 187 debe quedar de la siguiente manera:

Artículo 187.- "Son facultades de los delegados municipales...

Fracción IV ***Llevar a cabo por instrucción del Tesorero Municipal*** autoridad que tiene facultades como autoridad fiscal para practicar visitas de inspección para comprobar el cumplimiento de las diferentes disposiciones normativas municipales y *fiscales* de observancia general; imponer las sanciones que correspondan por las infracciones a las disposiciones de ***buen gobierno y policía municipales*** de observancia general; con base en los resultados de las visitas de inspección, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, ***sólo respecto de los reglamentos de policía y buen gobierno*** notificándolas al visitado y otorgándoles un plazo para su realización y podrán hacer uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, ***para mantener el orden y la paz y pública.***

Otra propuesta sería en el sentido de otorgar una diferente naturaleza jurídica a los delegados municipales, esto es, elevarlos a autoridad administrativa, ya no solo como autoridad auxiliar administrativa, determinando detalladamente su competencia y la naturaleza de sus actos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero Miguel, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998

BAZDRESH Luis, *Las Garantías Individuales*, México Themis, 1998

BURGOA Orijuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*, México Porrúa, 1992

CARTAS Sosa Rodolfo, *Las Visitas Domiciliarias de Carácter Fiscal*, México, Themis, 2ª.ed., 1997.

ESTRADA Lara Juan, *La Defensa Fiscal*, Conceptos, Teorías y Procedimientos, México, Pac, 1999.

FERNÁNDEZ Martínez Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, Mc Graw Hill, México 1998.

J.KAYE, Dionisio, *Derecho Procesal Fiscal*, Themis, México, 1999.

OVALLE Favela José, *Garantías Constitucionales*, Mc Graw Hill, México, 1998.

RODRÍGUEZ Lobato Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª. ed., México, Harla, 1986.

LEGISLACIONES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Hacienda de los Municipios de Querétaro

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro de 1917 publicada en el diario oficial de Querétaro "La Sombra de Arteaga" en diciembre del mismo año.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro de 1941 publicada en el diario oficial de Querétaro "La Sombra de Arteaga" en julio de 1941

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Querétaro de 1970 publicada en el diario oficial de Querétaro "La Sombra de Arteaga".

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, de 1975 publicada en el diario oficial de Querétaro "La Sombra de Arteaga" en febrero de 1975.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, de 1983 publicada en el diario oficial de Querétaro "La Sombra de Arteaga"

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, de 1993 publicada en el diario oficial de Querétaro "La Sombra de Arteaga" en julio del mismo año.

Código Fiscal de Estado de Querétaro.

Código Municipal de Querétaro

FUENTES INFORMÁTICAS DE CONSULTA

Disco compacto del Poder Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación "*La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación 1999*", México, 1999.

Disco compacto del Poder Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación "*La Ley de Amparo*", México, 1999.