



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

"LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE AUDIENCIA
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
EJECUCION"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LAURA HERNANDEZ DIAZ

MEXICO, D. F.

1987.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Der-386

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
DERECHO

LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE AUDIENCIA
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
EJECUCIÓN

PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
HAY QUE...
PARA... EN DÍA

A mis padres y hermanos.

Agradezco a mi asesor todo su apoyo
y valiosa ayuda Lic. Manuel Morales Muñoz.

Agradezco a todas las personas
que de una u otra forma contribuyeron
a la terminación de este trabajo.

Sinodales: Lic. Juvenal Rios Avendaño
Lic. Manuel Morales Luño
Lic. Manuel Lima Castillo
Lic. Juan J. Juarez Rojas
Lic. Jose L. Gordillo Lopez.

I N D I C E

	Pgs.
Introducción.....	1

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE AUDIENCIA

a) 1.-Francia.....	5
2.-Inglaterra.....	12
3.-Estados Unidos.....	15
4.-España.....	18
5.-México.....	21

b)	ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION
----	---

1.-En México.....	45
2.-En otros países.....	52

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

1.-Proceso, significado gramatical.....	57
2.-Procedimiento administrativo.....	58
3.-Concepto.....	61
4.-Significado del procedimiento administrativo de eje - cución.....	64
5.-Su ejercicio.....	66
6.-Elementos.....	71

	Fgs.
7.-Características.....	87
8.-Finalidad.....	89

CAPITULO III
 LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE AUDIENCIA
 EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
 EJECUCION

1.-Qué debe entenderse por garantía de audiencia.....	90
2.-La garantía de audiencia en el procedimiento adminis - trativo de ejecución.....	94
3.-Criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia ..	101
4.-Excepciones a la garantía de audiencia.....	103
5.-Algunas situaciones concretas.....	107
Conclusiones.....	110
Bibliografía.....	112

INTRODUCCION

Desde las épocas más remotas de la humanidad han existido los impuestos, como un medio de demostrar la superioridad de una clase sobre otra en sus orígenes; hoy aparecen ante nosotros como la herramienta principal para que una persona (moral-oficial) como lo es el Estado pueda llevar a efecto sus programas de actividades, tales como la seguridad interior y exterior (policía y ejército), justicia (los tribunales), educación, etc., sin embargo, por el solo hecho de establecer los impuestos, estos no son siempre cubiertos por los particulares en el plazo que para el efecto determinan las leyes, es por eso que se ha instaurado el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de los créditos pendientes de los causantes morosos.

En el desarrollo histórico de nuestro país durante la dominación española, el procedimiento administrativo de ejecución se encontraba regulado por la ley de "Recopilación de Indias", dicho ordenamiento otorgaba la facultad coactiva a los oficiales reales para lograr que ingresaran a la real hacienda cualquier percepción que estuviera a cargo de los súbditos y en beneficio de la Corona.

Posteriormente surge la Ordenanza de Intendentes y la Real Orden del 12 de abril de 1809 las cuales autorizaban a las autoridades, al cobro ejecutivo de los impuestos.

Las Constituciones de 1814 y 1824, expresaban la obligación de los ciudadanos para contribuir al gasto público.

Surge después la ley de 20 de enero de 1827 y la ley del 20

de noviembre de 1838 que establecía la facultad coactiva y el procedimiento administrativo de ejecución.

La Constitución de 1857 en su artículo 31 fracción II estableció la proporcionalidad y equidad de los impuestos.

La Constitución de 1917 en su artículo 31 dio origen a toda la materia tributaria que nos rige actualmente, dando motivo al surgimiento de varias leyes, así tenemos la ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1927, la ley de 1932 que en sus artículos 27, 28, 29, 30 y 31 consignaban el procedimiento administrativo de ejecución; así como al surgimiento del primer Código Fiscal del 20 de diciembre de 1935.

Por lo que respecta a la ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1959 nos remite al Código Fiscal de la Federación del mismo año, en todo lo relativo al procedimiento administrativo de ejecución, recogiendo en forma sistemática todo lo concerniente a la materia tributaria.

Tanto el Código Fiscal de 1985 como el de 1986, en su artículo 145 establecen el procedimiento administrativo de ejecución en los siguientes términos: las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Es decir, el procedimiento de ejecución se inicia con el requerimiento de pago que la autoridad fiscal hace al deudor del crédito, para que satisfaga su obligación fiscal en la misma diligencia, apercibido que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes y en su caso rematarlos, enajenarlos, fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.

Una vez analizado el procedimiento administrativo de ejecución, estudiaremos el desenvolvimiento histórico de la garantía de audiencia, y la cual veremos en detalle en el capítulo I del presente trabajo.

La garantía de audiencia se encuentra establecida en el artículo 46 de la Carta Magna Inglesa de 1215 que es considerada como el antecedente de nuestro actual artículo 14 Constitucional, la cual establecía "Ningún hombre libre puede ser destruído, destruído, ni privado de su libertad ni de sus bienes, sino previo juicio de sus pares y de acuerdo con la Lex Terrae".

En México la Constitución de 22 de octubre de 1814 en su capítulo V, artículo 31 estableció algunas de las características que integran la garantía de audiencia, así como también las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

La Constitución de 1857 quiso plasmar en su artículo 14 la garantía de audiencia; pero lo que realmente estableció fue la garantía de la exacta aplicación de la ley, lo que trajo como resultado que se suscitara un trascendental debate por dos eminentes juristas mexicanos; don Ignacio L. Vallarta y don Emilio Rabasa.

La Constitución de 1917, que nos rige actualmente en su artículo 14 establece la garantía de audiencia en los términos siguientes: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Del análisis hecho al procedimiento administrativo de ejecu-

ción y la garantía de audiencia, surge lo que hemos dado en llamar la garantía constitucional de audiencia en el procedimiento administrativo de ejecución.

A través de los tiempos se ha estudiado la Constitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución o facultad económico-coactiva; varias Tesis se han sostenido unas a favor y otras en contra de su constitucionalidad entre las que destacan por su importancia las siguientes: la Suprema Corte manifestaba que se violaba el artículo 14 de la Constitución, porque este precepto ordena que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, por otro lado la jurisprudencia 104 de la 2a. Sala señalaba que la facultad económico-coactiva no viola el artículo 14 constitucional.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL
DE AUDIENCIA

- a) 1.-FRANCIA
2.-INGLATERRA
3.-ESTADOS UNIDOS DE NORTRAMERICA
4.-ESPAÑA
5.-MEXICO

La de audiencia es una de las más antiguas garantías, puesto que todo sistema jurídico que determine un procedimiento para la defensa y otorgue la oportunidad probatoria, se basa en el instinto de autodefensa con que están dotados todos los hombres, -- por salvaje que sea su estado.

Es así que encontramos la huella de esta garantía en pueblos tan antiguos como por ejemplo, el Hebrero en cuyo procedimiento se concedía a la persona juzgada la facultad de ser oída en defensa y la justicia debería ser administrada por el Sanhedrín (Tribunal de Justicia Hebreo), a plena luz del día y en forma pública.

I.-FRANCIA.-El pueblo francés ha sido en la historia de la humanidad, uno de los que más se ha distinguido en la lucha por la libertad y por lograr que le fueran reconocidos sus derechos por el poder público. Esta lucha se acentuó a partir del reinado de -- Luis XIII, monarca que dio comienzo a la etapa del despotismo y -- que culminó con la famosa revolución de 1789. Este movimiento fue de muy nonda trascendencia para el mundo, ya que sirvió de inspirador a las posteriores guerras de independencia de los países latinoamericanos.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano del -- 26 de agosto de 1789 fue el ideario que mantuvo vivo el espíritu francés impulsando al pueblo a sacudirse el despotismo monárquico y a buscar una nueva forma de gobierno. En este documento se encontraban plasmados los anhelos libertarios que gravitaban en la conciencia de todo el pueblo, anhelos que encontraron sus mejores intérpretes en los filósofos de la ilustración, quienes como Juan Jacobo Rousseau con sus brillantes ideas les dieron una fundamentación jurídica y humana. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fue obra del pueblo francés representado por una Asamblea Nacional que en los siguientes términos expresó los legítimos deseos de sus representados:

Los representantes del pueblo francés constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los Derechos del Hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una Declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, siempre presente para todos los miembros del Cuerpo Social, les recuerde sin cesar sus derechos y deberes; a fin de que los actos del Poder Legislativo y los del Ejecutivo puedan ser comparados a cada instante con el objeto de toda institución política y sean más respetados, a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios sencillos e indiscutibles, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos.

En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara, en presencia y bajo -- los auspicios del Ser Supremo, los dere -- chos siguientes del hombre y del ciudadano.

I.-Los hombres nacen y viven libres -- e iguales en derechos. Las distinciones -- sociales sólo pueden estar fundadas en la -- utilidad común.

II.-El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos natura -- les e imprescriptibles del hombre.

Estos derechos son: la libertad, la -- propiedad, la seguridad y la resistencia -- a la opresión.

III.-El principio de toda soberanía re -- side esencialmente en la nación.

Ningún cuerpo ni individuo puede -- ejercer autoridad que no emane expresamen -- te de aquélla.

IV.-La libertad consiste en poder ha -- cer todo lo que no daña a otro.

Así, el ejercicio de los derechos na -- turales de cada hombre, no tiene más lími -- tes que aquéllos que aseguran a los demás -- miembros de la sociedad el goce de los mis -- mos derechos.

Estos límites no pueden ser determi -- nados sino por la ley.

V.-La ley no tiene el derecho de pro -- hibir más acciones que las nocivas a la so --

ciudad. Todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser constreñido a hacer lo que ella -- no ordena.

VI.-La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y sus talentos.

VII.-Ningún nombre puede ser acusado - detenido o preso más que en los casos determinados por la ley y según las formas prescritas en ella.

Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias, deben ser castigados; pero todo individuo llamado o detenido en virtud de la ley debe obedecer al instante haciéndose culpable por su resistencia.

VIII.-La ley no debe establecer sino penas estrictas y evidentemente necesarias -- y nadie puede ser castigado sino por una ley establecida y promulgada anteriormente al delito.

IX.-Todo hombre se presume inocente hasta que se declara culpable, todo rigor para asegurar su persona debe reprimirse por la ley.

X.-Nadie puede ser molestado por sus opiniones, aún las religiosas, con tal de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley.

XI.-La libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede en consecuencia, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

XII.-La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública: esta fuerza es pues instituída en provecho de todos y no es para la utilidad particular de a quienes está confiada.

XIII.-Para el mantenimiento de las fuerzas públicas y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común. Ella debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades.

XIV.-Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la Contribución pública, de consentirla libremente, seguir su aplicación y determinar la calidad, la cuota, el sistema de cobro y la duración de ella.

XV.-La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas de su administración a todo funcionario público.

XVI.-Toda sociedad en que la garantía de los derechos no está asegurada ni de -- terminada la separación de poderes, no tiene constitución.

XVII.-Siendo la propiedad un derecho in violable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino cuando la necesidad pública legalmente comprobada lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización (1).

Son particularmente interesantes para nuestro estudio los derechos humanos consignados en la Declaración que antecede en los artículos VIII, XII y XVII, preceptos en los que fácilmente podemos apreciar que el pueblo francés reconoce a los hombres el derecho de ser escuchados en defensa, sobre todo en materia penal; así mismo, se protege la libertad, la igualdad, la resistencia a la opresión y en el último de los artículos que integran este valioso documento se protege expresamente la propiedad privada.

Respecto a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano juzgamos pertinente transcribir al maestro Carlos Sánchez.

Resulta maravilloso considerar, a través de la justa oratoria, la sorprendente uniformidad de pensamiento de la Asam

1).-Sánchez Viamonte Carlos "Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa "México Ed. Cultura, T.G. 1970, Pgs. 224-228.

blea Nacional, expresión según creemos, -- de la unión espiritual de la Nacional Francaesa; varios siglos había persistido la división de la sociedad en estados, estamentos u órdenes, su fundamento era la presencia de privilegios jurídicos en favor de la nobleza y del clero, en una proporción importante, se pronunciaron en favor de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: era la supresión del feudalismo y el reconocimiento de una democracia individualista.

La Declaración francesa era algo más -- que derechos concretos o normas de un orden jurídico-positivo, eran las bases filosóficas para toda organización político-jurídica de los pueblos que se propusieran -- una finalidad suprema, el respeto de los -- atributos esenciales de la persona humana, -- que son la igualdad y la libertad. Aquella Declaración de Derechos en armonía con el -- sentido universal y humanista del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, fue concebida como el espíritu animador, o como una idea fuerza, según diría Alfredo Fovilleé -- de la vida política y jurídica del futuro, -- o como un faro perenne para los legisladores de todos los tiempos (2).

2).-Ob. Cit., Pág. 229.

2.-INGLATERRA.-El Pueblo inglés ha sido otro de los que más se han destacado en la lucha por lograr que le fueran reconocidos sus más valiosos derechos.

El documento en que se consigna la "Garantía de Audiencia", es la Carta Magna de 1215; impuesta al Rey Juan sin tierra por los barones ingleses, para que en ésta reconociera y jurara de manera expresa los derechos que desde hacía tiempo ejercitaba el pueblo inglés; derechos mediante los cuales se regía la vida jurídica de aquel pueblo, integraban el "Common Law".

El artículo 46, de la Carta Magna, que se considera como el antecedente de nuestro actual artículo 14 Constitucional, dice:

"Ningún hombre libre puede ser destruído, desterrado, ni privado de su libertad, ni de sus bienes, sino previo juicio de sus pares y de acuerdo con la Lex terrae" (3).

A Lord Edward Coke, se debe uno de los estudios más interesantes que sobre la Carta Magna se han hecho, así como también gran parte de la Petición de Derechos de 1628; su tesis interpretativa sobre aquel documento le da el título de "Inventor de la Carta Magna". Las ideas que Coke tiene al respecto, pueden ser comprendidas en dos grandes principios "Primero; Según este tratadista, la ley que está por encima del monarca, es el "Common Law", que ha nacido al calor de las necesidades, de la vida misma de Inglaterra, es la que constituye la ley fundamental, y esta ley, dice Coke, está por encima del rey y de todas las otras leyes. Segundo; Sólo los jueces ingleses están capacitados para aplicar la ley e interpretarla".

3).-Bazdresch Luis "Curso Elemental de Garantías Constitucionales", México, Ed. Jus, 1977, Pág. 63.

En Inglaterra era muy difícil que prosperara esta teoría porque de no existir una Constitución escrita que pudiera afirmarse como ley fundamental por encima de las otras leyes se daría lo siguiente: cuando existen las Constituciones escritas, -- es fácil afirmar la Teoría de la Supremacía de la Constitución; -- pero cuando no la hay, es difícil sostenerla. Además, el parlamento no podía dejar que se le arrebatara su supremacía absoluta en el gobierno como afirma el constitucionalista inglés Blackstone: "El parlamento lo puede todo, menos hacer de un hombre una mujer y de una mujer un hombre", expresando en esta forma, -- que el Parlamento no reconoce límites jurídicos, sino naturales. De aquí, que los derechos del súbdito inglés pueden ser desconocidos en cualquier momento por el parlamento; estos derechos sólo le están reconocidos por el monarca, siendo el poder judicial el encargado de velar por la legalidad de los actos del mismo, en relación con los derechos del Pueblo inglés (4).

La garantía consignada en el artículo 46 de la Carta Magna, -- era la de ser juzgado por sus pares y mediante la ley de la tierra.

El objeto de esa ley, es imponer la observancia del "Common Law" sobre el Poder arbitrario de los reyes de aquella época. El "Common Law", garantiza a los hombres libres contra cualquier acto arbitrario de la Corona, en su persona y en sus propiedades, -- imponiendo la condición de un juicio previo, según las formas establecidas por la costumbre.

Se entendía por Ley de la Tierra la aplicación de las normas consuetudinarias y de las leyes que dictara el parlamento (5).

4).--Paine Thomas "Los Derechos del Hombre", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1970, Pág. 262.

5). Ibid., Pág. 270.

Al correr de la historia inglesa, cae en desuso la Carta Magna, y por el siglo XVII viene una lucha tremenda que tiene como -- resultado un documento Constitucional que se arrebató a Jacobo I, -- que recibe el nombre de "Petición de Derechos", en éste se sancionan las libertades concedidas a los barones ingleses y se dijo:

"Los hombres libres serán presos o desterrados sólo conforme a la Ley de la Tierra o por debido proceso legal, y no por mandamiento especial del rey, sin cargo alguno" (6).

Conviene hacer notar que en este documento se alude al "Debido proceso Legal", con ambas frases el legislador inglés expresaba la misma idea, con el tiempo estas frases son consideradas como sinónimos de la otra fórmula "Ley de la Tierra", a que también hacían referencia aquellos documentos.

Lo que en Inglaterra y durante la época que comentamos se entendió por "Ley de la Tierra", lo encontramos magistralmente expresado por Charles Evans Hughes, ex-presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos.

"Es fácil ver que cuando los grandes Barones de Inglaterra -- arrancaron al Rey Juan, a punta de espada, la concesión de que ni sus vidas ni sus propiedades les podrían ser arrebatadas por la Corona, excepto en la forma establecida por la Ley Terrae, entendiendo por ésta como las antiguas y consuetudinarias normas del pueblo inglés, o las leyes establecidas por el Parlamento, del cual estos barones eran un elemento controlador, no estaba en su pensamiento protegerse así mismos en contra de las leyes dictadas por el parla-

6).-Ibid., Pág. 275.

mento de Inglaterra (7).

3.-ESTADOS UNIDOS.-Los colonos que emigran de la Gran Bretaña impulsados por los problemas políticos, económicos y religiosos; fueron el principal incentivo para el movimiento colonizador de Norteamérica; además, trajeron consigo ese fuerte anhelo de libertad, sus tradiciones británicas, sus derechos, sus instituciones jurídicas, en una palabra, todo lo que forma la cultura de un pueblo.

La forma legal como se organizaban estas emigraciones, seguían estos trámites: se solicitaba el otorgamiento de una concesión ante el monarca, concesión que se llama "Acta de Fundación"; por medio de esta carta el monarca autorizaba a los colonos a fundar una colonia en América, concediéndoles: Primero: Un gobierno propio y autónomo; Segundo: cada Colonia tenía su propio parlamento, es decir, se facultaba a los colonos a hacer su propia legislación interior, por medio de sus propias asambleas; Tercero: los colonos conservaban todos los derechos de súbditos ingleses, es decir, la "Common Law", y los beneficios de los cinco documentos Constitucionales ingleses; en estas cartas fundación se les concedía el derecho al "Due Process of Law", tal como lo concebían los ingleses, y tiene aplicación casi exclusiva, en materia penal. El Debido Proceso Legal consistía, en ciertas formas tradicionales del procedimiento, derivadas del "Common Law", pero los colonos aportaron dos nociones importantes denominadas "Notice" y "Hearing". La Notice es una indicación escrita de los hechos que se imputan al acusado, para el efecto de que éste tenga conocimiento oportuno de ellos y pueda preparar su de-

7).-Ibid., Pág. 278.

fensa; por Hearing se entiende la audiencia ulterior del acusado; en la cual se le da oportunidad para que conteste, aporte pruebas encaminadas a demostrar que no existen los hechos por los que se le acusan, o que estos hechos no constituyen una infracción a la ley.

La historia de los Estados Unidos de Norteamérica, registra una serie de acontecimientos que conducen a la emancipación de las colonias "Las Cartas de Fundación", fueron sustituidas por las Constituciones particulares que las colonias comenzaron a darse aún antes de consumada la independencia.

En la Constitución Federal Norteamericana no encontramos nada respecto al "Debido Proceso Legal", y no encontramos referencias expresas de él, sino hasta el año de 1791, en la Enmienda Quinta, en la que se comienza a desenvolver la Teoría del "Due Process of Law", y comienza otra época en la evolución de esta institución (8).

En la Enmienda Quinta de la Constitución Federal Norteamericana, se establece que:

"Nadie será privado de la vida, de la libertad, o bienes, sin el debido procedimiento legal".

Esta garantía se conceptuaba anteriormente como casi exclusiva de materia penal, pero comienza a tener aplicación en materia civil.

8).-Segundo V. Linares "La Constitución de los Estados Unidos de América anotada con jurisprudencia", Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft, L.T.D.A. Tomo I, Pág. 44.

En el año de 1866 se promulga la enmienda XIV a la Constitución Federal de los Estados Unidos, la que declara que:

"Ningún Estado privará a persona alguna de su vida, libertad o propiedades, sin el debido proceso legal".

La Corte Federal Norteamericana, debe determinar en cada caso lo que debe entenderse por "debido Proceso Legal", respetando el principio impuesto por la "Common Law", pero amoldándolo a las evoluciones de la economía, de la política y del derecho de los Estados Unidos.

Actualmente el concepto del debido proceso legal ha evolucionado notablemente en los Estados Unidos, y si se comparala primera concepción que de él tuvieron los primeros emigrantes y la moderna interpretación que da la Suprema Corte de la Unión Americana, se podrán de relieve las grandes diferencias que en ellas existe: la garantía del debido proceso legal, se daba en Inglaterra y en un principio en Estados Unidos, casi exclusivamente para la materia penal, poco a poco va extendiéndose a la civil y actualmente la Suprema Corte ha reconocido su aplicación en materia administrativa; en Inglaterra se vio en el debido proceso legal una defensa que sólo podía hacerse valer en contra de los actos arbitrarios de la Corona y no contra los emanados del parlamento; en los Estados Unidos en un principio se da sólo contra la autoridad federal y más tarde contra las autoridades locales, actualmente el debido proceso legal se impone tanto al Congreso de la Unión, como a las legislaturas locales; antiguamente el debido proceso legal se fundaba tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos en los principios del Common Law y en las antiguas tradi -

ciones del pueblo inglés, actualmente se reconoce por la doctrina y la Jurisprudencia americanas, que el debido proceso legal es un principio abstracto y general que se deriva del texto mismo de la Constitución Federal; pero la más notable y fundamental-diferencia que se ha aportado en esta institución, es el paso de simple garantía contra las formas arbitrarias de proceder de la autoridad estatal, a la de "Ser lo que los juristas norteamericanos llaman una defensa substancial de determinados derechos independientemente de que la forma de proceder sea correcta", se reconoce que la autoridad no puede violar lo que en opinión de los magistrados de la Corte "Son principios inmutables de Justicia -- sin los cuales no se concibe una sociedad libre", "Todo aquello -- que en opinión de los jueces sea irracional y arbitrario debe -- caer a pesar de que lo hayan querido las mayorías americanas y -- lo haya sancionado un Congreso en cuya elección participaron -- todos los ciudadanos" (9).

4.-ESPAÑA.-En el Derecho Español, encontramos que en la Edad Media, se elaboran en Castilla y Aragón los "fueros" que constituyen la organización constitucional más perfecta de ese tiempo; tienen la visión de los derechos del hombre y el Poder de los Jueces. Se cree que su aparición data de los siglos octavo, noveno y décimo y consignaban los derechos otorgados y reconocidos -- por el rey a las ciudades y a los hombres.

En el siglo catorce, los fueros de Aragón alcanzaron su más alto grado de desarrollo; y resalta la figura del Justicia Mayor, que tenía como misión defender al particular contra los --

9).-Ibid, Págs. 50, 51 y 60.

ataques del Poder Público, para lo que existía un catálogo de derechos individuales.

Como una advertencia al rey de que debía gobernar Justamente las Cortes le tomaban la siguiente protesta: "Nosotros que valemos tanto como Vos y juntos valemos más que vos, os hacemos -- nuestro rey...", y agregaban: "...si hicieréis justicia, serás -- rey, si no lo hicieréis, no serás rey", esto legitimaba el derecho del pueblo a rebelarse contra el mal gobernante.

En 1348, el rey Pedro III, al otorgar a sus súbditos el Privilegio General juró: "que no matará por sí, o por sus auxiliares, a un aragonés sin juicio anterior", es decir, es decir, el respeto a la vida y a la libertad estaban asegurados sin distinción de clases y ciudades, siendo evidente que en el Privilegio se contenían precedentes de las garantías de audiencia y de legalidad.

Con el fin de garantizar estos privilegios, se creó el Justicia Mayor, que en opinión de algunos tratadistas fue el juez más poderoso que ha existido sobre la tierra.

El primer Justicia Mayor fue nombrado en mil doscientos -- treinta y tres, recayendo el cargo en don Pedro Pérez de Tarazona.

Este funcionario era nombrado por el rey, de entre algún -- miembro de la nobleza, pero era inamovible y sólo respondía -- ante las Cortes, que eran las que podían destituirlo, además, -- era inviolable en su persona, tenía a su cargo la defensa de -- las libertades aragonesas y se podía recurrir a él cuando se --- violaban los fueros en perjuicio de algún aragonés, posterior -- mente, se estableció el Fuero Juzgo, legislación omnicomprensiva (abarcaba todas las materias), de donde arranca la limita --

ción del Poder Real y el Derecho Foral, que consiste en la obligación del rey de respetar ciertas prerrogativas en favor de los súbditos. Había fueros de varias clases, entre ellos. Los nobiliarios-otorgados a caballeros nobles que se habían distinguido en la reconquista de España de manos de los moros. Fueron villanos o municipales que se otorgaban a determinado lugar, pueblo o villa, también por su valor en esas batallas.

El rey, al legislar, debía tener en cuenta el derecho natural y la realidad que iba a regular.

Esos fueros constituían los derechos fundamentales de los súbditos y dieron origen a las garantías, que eran el modo de preservarlos. Si alguna ley los quebrantaba, era anulada y en Aragón como ya hemos dicho, se acudía al Justicia Mayor en reclamo de defensa.

Al convertirse Felipe II en monarca absoluto desconoció el Derecho Foral.

En la etapa del absolutismo monárquico, del siglo dieciséis, a principios del diecinueve, el rey es el supremo ejecutivo, legislador y juez (10).

Del examen practicado a los antecedentes del Derecho Español concluimos: que dada su forma monárquica de gobierno, tendiente durante mucho tiempo al absolutismo, es difícil encontrar antecedentes precisos de la garantía de audiencia. Encontramos en algunas etapas concesiones que fueron arrancadas por la fuerza a los monarcas, en las que se consignan privilegios para que los gobernados fueran oídos y vencidos en juicio, pero no declaraciones elaboradas en forma, sino garantías dispersas que entrañan seguridad jurídica.

10).-Bazdresch Luis, Op. Cit., Págs. 58 y 59.

5.-MEXICO.-En cuanto a lo que representa un verdadero inte --
rés para nosotros, nos referimos a la evolución de la garantía de
audiencia en el Derecho Mexicano, que durante la precolonia no te --
nemos noticias lo suficientemente claras y veraces para afirmar --
que en su régimen existiera dicha garantía. Por otra parte, cabe --
afirmar que para presuponer la existencia de la garantía de au ---
diencia es necesario que exista un régimen de derecho, aunque no --
sea muy elaborado, siendo suficiente que fije en su procedimien --
to la oportunidad para el individuo de defenderse y de probar su --
defensa.

Una vez llegados los conquistadores e instaurarse en nuestro
país el gobierno de la Colonia, el conquistador español impuso a -
los pueblos sojuzgados su forma de gobierno y sus leyes, algunas -
de las cuales hacemos en ello hincapié; trataron de ser justas o -
por lo menos humanitarias, pero debido a la avaricia de los con --
quistadores y a su desmedido afán de acumular riqueza explotando --
al indio, no fueron cumplidas normalmente.

En 1681 Carlos II, atendiendo una sugestión del Consejo de --
Indias y con el propósito de unificar las leyes dictadas en los --
dominios de España, ordenó la recopilación de dichos ordenamien --
tos, en lo que se llamó: "Recopilación de Leyes de Indias".

Las disposiciones contenidas pretendían proteger a los in --
dios de los abusos de los conquistadores hispanos y primordial --
mente evangelizarlos. La suprema autoridad del monarca descansa -
ba en el principio de su origen divino, razón por la cual sería -
inútil tratar de encontrar en este sistema de derecho, una potes --
tad jurídica que protegiera y proclamara las prerrogativas y de -
rechos de los gobernados.

Los principios morales y religiosos constituían el único fre --
no que a falta de barreras legales tenían que acatar los absolu -

tistas reyes de España para legislar en sus dominios, no obstante, por lo general, sus normas estaban suavizadas por la influencia de los principios cristianos.

En términos generales, no se encontraba en esas Leyes establecido un procedimiento que diera a los gobernados la oportunidad de defenderse y probar su defensa (11).

Corría el año de mil ochocientos diez cuando el pueblo mexicano empezó a tratar de sacudirse el dominio español. En mil ochocientos doce aparece la Constitución Española de Cádiz, documento jurado en España el 19 de marzo de mil ochocientos doce y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Fue un producto neto del deseo del pueblo español, que notaba su decadencia, un último intento de reorganización del imperio.

No se consignó una declaración de derechos individuales, -- porque ello habría implicado otorgar libertad de conciencia y -- culto, debemos tener presente que se pretendía como en efecto -- ocurrió, que esa Constitución rigiera también en México. En su artículo 4o. establece:

"La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen" (12).

En este precepto se estatuye la obligación a cargo de la na

11).-Burgos Ignacio "Las Garantías Individuales", México, Ed. Porrúa, 1984, Pág. 115.

12).-Ibid, Pág., 118.

ción de proteger por medio de leyes racionales y justas la propiedad, la libertad y todos los demás derechos de la persona humana, pero se reduce a una mera declaración, sin otorgar en forma sistemática las garantías que cuidaran que se respeten esos derechos por parte del Estado. Hubo solamente preceptos aislados que consignaban alguna garantía. En el título V denominado: "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal", se encuentra incluido el capítulo I, titulado: "De los Tribunales": en esta parte, establece la forma en que se deberá desarrollar la función jurisdiccional, la integración de los tribunales, su competencia, etc., tiene particular importancia para nuestro estudio el artículo 247 que a la letra dice:

"Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad por la ley"
(13).

En este precepto se contienen algunas de las características que integran la garantía de audiencia, pero no se encuentra perfectamente determinada.

Han surgido próceres tan valiosos como don Miguel Hidalgo y Costilla, con toda justicia considerado libertador de México, quien en el mes de noviembre de mil ochocientos diez, expide en Guadalajara un importante decreto aboliendo la esclavitud. Don José María Morelos y Pavón, el más glorioso de nuestros libertadores, comprendiendo la urgente necesidad de dar a la patria la-

13).- Ibid., Pág., 119

debida unidad y organización, el 14 de septiembre de mil ochocientos trece convoca al congreso constituyente que se reúne en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero, y conocido como Congreso de Anáhuac.

Morelos por su parte, elabora los 23 Sentimientos de la Nación, documento en el que fundamentalmente se inspiró la Constitución de mil ochocientos catorce. El Congreso Constituyente de Chilpancingo, estuvo integrado por figuras tan relevantes como: don Andrés Quintana Roo, José Sixto Berdusco, Sotero Castañeda, Argáñdar, Ortiz de Zárate, Ignacio López Rayón, José Manuel Herrera, Carlos María de Bustamante, por Oaxaca figuró como diputado don José Murguía. Con motivo de los vaivenes ocasionados por la guerra de independencia, la Asamblea Constituyente se vio obligada a no permanecer en un solo lugar, teniendo que buscar aquellos que le ofrecieron mayor seguridad para cumplir fielmente con su cometido. El seis de noviembre de mil ochocientos trece, se publica el Acta solemne de la Declaración de Independencia, instrumento en donde se declaran rotos los vínculos que unían a la Nueva España con la Corona Española. En tanto, el Constituyente continuaba preparando el proyecto de constitución, mismo que fue sancionado el día veintidós de octubre de mil ochocientos catorce con el nombre de: Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en la ciudad de Apatzingán, Michoacán, fecha que marca el inicio de la historia Constitucional de México.

Este importante documento se basa primordialmente en la idea del derecho natural y se encuentra desarrollado en forma muy elaborada, constituye una de las expresiones más perfectas de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de mil setecientos ochenta y nueve a la que nos hemos referido con amplitud.

En su capítulo V, titulado: "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos", contiene algunos preceptos que tienden a garantizar los derechos de los individuos. El artículo 24 dice:

"La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas" (14).

En esta forma está declarando que la conservación y goce de esos derechos que enumera el artículo, debe ser el fin que impulsa al gobierno en todos sus actos. El Texto del artículo 31 dice:

"Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente."

Este precepto constituye indudablemente un antecedente de la garantía de audiencia basado en la idea del "debido proceso legal" y "ley de la tierra y juicio de los pares".

Sobre esta Constitución el maestro Carlos Sánchez en forma inmejorable expresa: "...En los años finales del Siglo dieciocho, el propósito de universalidad que animó al pensamiento de Juan Jacobo y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, sirvió para provocar la agitación de las conciencias y la demanda en favor de la independiencia de las Colonias españolas y constituyó, durante la guerra libertaria de la Nueva España, el ideario político nunca olvidado por la posteridad, de nuestros li

14).-Burgoa Ignacio. Op. Cit., Pág. 120.

bertades. En la Constitución Mexicana de Apatzingán, de veintidós de octubre de mil ochocientos catorce, dictada por el Congreso -- de Chilpancingo a que convocó el generalísimo José María Morelos y Pavón, parece ser otra vez Juan Jacobo quien habla: Art. 4o.: -- Como el gobierno no se instituye por honra e intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, -- sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, a alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera. Art. 5o.: Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo. Art. 18: La ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común (15).

En el año de mil ochocientos veinticuatro una vez libre México del yugo español, se observó la imperiosa necesidad de organizar al Estado Mexicano sobre una base sólida, con ese fin se preocuparon los constituyentes más de establecer la forma de gobierno que de consignar los derechos de los hombres, por esta razón, únicamente se encuentran en la Constitución de 1824 algunos preceptos aislados y secundarios que entrañan ciertas características -- de seguridad jurídica en su Título denominado: Del poder judicial de la federación, en la sección séptima Titulada: Reglas generales a que se sujetará en todos los Estados y Territorios de la federación, la administración de justicia. Además de establecer la forma en que se administrará la justicia, contiene, interesando -- para el tema que nos ocupa, la disposición siguiente:

El artículo 148, dice:

"Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva" (16).

15).--Op. Cit., Págs. 23 y 24.

16).--Ibid., Pág. 130.

En el período comprendido entre los años de mil ochocientos veinticuatro y mil ochocientos cincuenta y seis, México se en -- frenta a una larga y sangrienta lucha fratricida en un afán por -- definir cuál debía ser la forma política que el país adoptara eli -- giendo entre el sistema federal o el centralismo.

Durante ese lapso se dictaron algunas Leyes Centralistas y -- Bases Orgánicas de las que nos ocuparemos brevemente por haber -- sido de efímera duración principalmente por lo inestable de los -- gobiernos que las sostenían.

En las Siete Leyes Constitucionales de mil ochocientos trein -- ta y seis, se encuentran por primera vez establecidos en forma cla -- ra y sistemática los derechos del hombre, en la Primera Ley Cons -- titucional Titulada: "Derechos y obligaciones de los mexicanos y -- habitantes de la República", en su artículo 2o. dice: Son dere -- chos de los mexicanos, los agrupa en siete fracciones de las cua -- les la quinta reza:

"No poder ser juzgado ni sentenciado por -- conisión ni por otros Tribunales que -- los establecidos en virtud de la Cons -- titución, ni según otras leyes que las -- dictadas con anterioridad al hecho que -- se juzga" (17).

Un Supremo Poder Conservador creado por estas Leyes Constitu -- cionales se encargaba de la vigilancia del estricto cumplimiento -- de las disposiciones que protegían los derechos humanos, por par -- te de las autoridades. En este Ordenamiento encontramos claramen -- te consignada la garantía de audiencia.

17).-Burgoa Ignacio. Op. Cit., Pág. 131.

En el año de mil ochocientos cuarenta y tres, fueron promulgadas las Bases Orgánicas en este documento emitido en la etapa centralista que vivía nuestro país en relación a las Siete Leyes Constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, suprime lo -- relativo a Derechos, de los mexicanos y en el Título II habla: De los habitantes de la República, diciendo en el artículo 90.: De -- rechos de los habitantes de la República, subdividiéndolos en -- fracciones leyéndose en la octava de ellas:

"Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado -- en sus causas civiles o criminales sino-- por jueces de su propio fuero, y por le-- yes dadas y por Tribunales establecidos -- con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los militares o eclesiásticos-- continuarán sujetos a las autoridades a-- que lo están en las leyes vigentes" (18).

Como podemos observar, además, de la garantía de audiencia -- en esta disposición constitucional se consagran los fueros mili -- tar y eclesiástico.

De ese crisol en que se fundieron las pasiones de los grupos políticos que imperaban y que desembocó en el movimiento revolu-- cionario iniciado en Ayutla, Estado de Guerrero, por don Floren -- cio Villarreal, con fundamento en el artículo quinto del Plan -- del mismo nombre, el presidente interino don Juan Alvarez convo-- có el Congreso Constituyente, del que nació a la vida pública de -- nuestro país la brillantísima Constitución de mil ochocientos --- cincuenta y siete.

18).-Ibid., Pág. 134.

Esta Constitución si contiene un catálogo más que de garantías individuales de derechos del hombre, así en su Artículo lo declara:

"El PUEBLO mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución" (19).

Debemos dedicarle a tan importante documento una especial -- atención, dada la trascendencia que ha tenido en nuestra historia Constitucional.

El constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete quiso -- consignar en su artículo catorce la garantía de audiencia, sin embargo, anticiparemos que en realidad lo que hizo fue establecer -- la garantía de la exacta aplicación de la ley o el debido proceso legal.

El Precepto en cuestión se encuentra plasmado en las siguientes palabras:

"No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni seten -- ciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas -- a él, por el Tribunal Previamente establecido por la ley" (20).

19).-Ibid., Pág. 145.

20).-Ibid., Pág. 516.

La redacción de este artículo provocó un enconado debate -- entre dos de los más prominentes talentos jurídicos que han -- existido en nuestra Patria, don Ignacio L. Vallarta que habien-- do sido presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, -- pudo palpar con indudable fidelidad la serie de problemas que cau-- saba en la práctica la aplicación del citado Precepto Constitu -- cional, expuso sus ideas al respecto en su obra titulada "Cuestio -- nes Constitucionales", en donde explica y funda las razones que -- tuvo para emitir su voto en determinado sentido en los asuntos -- resueltos por el Alto Tribunal durante su gestión. Con algunas -- de esas ideas no estuvo de acuerdo don Emilio Rabasa y las reba -- te al publicar su libro: "El Artículo 14, Estudio Constitucional".

A continuación, trataremos de exponer brevemente sus puntos -- de vista.

Ambos juristas están de acuerdo en lo relativo a que este ar -- tículo no contiene un sólo pensamiento ni es de origen homogéneo, por el contrario, es de conformación híbrida, pues se formó de -- los siguientes artículos del Proyecto de Constitución. Por el ar -- tículo 4o., en lo relativo a irretroactividad de las leyes que -- vino a constituir la primera parte del artículo que analizamos; -- y por los artículos 21 y 26 sin embargo, estimándose que el ar -- tículo 21 era repetición del 26, fue retirado por la Comisión y se -- aprobó este último, con algunas reformas en la sesión del día -- veinte de agosto de mil ochocientos cincuenta y seis, integrando -- la segunda parte del artículo 14 que provocó la controversia.

El artículo 21 del Proyecto decía:

"Nadie puede ser despojado de sus pro -- piedades o derechos, ni proscrito, des -- terrado, o confinado sino por senten -- cia judicial pronunciada según las --

formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país".

En tanto que el artículo 26 decía:

"Nadie puede ser privado de la vida, libertad o de la Propiedad sino en virtud de -- sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley exactamente aplicadas al caso" (21).

Este último Precepto fue el que más influyó en la integral -- ción del artículo 14, y tiene como antecedente haber sido tomado de la Constitución Norteamericana (Art. 1o., sección 9; y Art. 1o., sección 10) Enmienda V, sin embargo no fue correctamente traducido ni copiado, esos Preceptos norteamericanos consignaban la garantía del debido proceso legal, es decir, que se siguiera el proceso -- ante autoridad competente y de acuerdo con la forma de juicio establecida por la ley.

El artículo 26 del Proyecto se encontraba colocado entre las garantías a los acusados en asuntos criminales, pero en él se hablaba de Propiedad y el Constituyente no quiso que así fuera tratándose de un capítulo de garantías a los criminales, ya reformado quedó como en definitiva fue aprobado. Con base en esto, Vallarta sostenía que la segunda parte del artículo 14 sólo era aplicable a materia Penal excluyendo la materia civil del campo de su -- aplicación.

En el fondo su postura tenía una noble finalidad, si se admitía su aplicación en materia civil era tal su amplitud que como

21).-Ibid., Pág. 516.

resultado se desnaturalizaba el juicio de Amparo que de otra manera se veía condenado al fracaso y a la desaparición del campo jurídico. Sin embargo, Rabasa opina que no por tener ese noble fin el criterio de Vallarta deja de ser erróneo (22).

"Vallarta afirmaba y coincidimos con él que de la ley civil no puede existir la aplicación exacta, para probar su afirmación se apoyaba en un breve estudio de derecho comparado de: Francia, Italia, Inglaterra y Derecho Romano, Calificó la idea de la exacta aplicación de la ley en materia civil, como subversiva del orden público, pues de aceptarse muchos litigios quedarían sin fallo en razón de que los Tribunales por falta de una ley exactamente aplicable y no pudiendo por los métodos de interpretación y de integración colmar las lagunas legales, no estarían expeditos para administrar justicia, en consecuencia, ante la imposibilidad del Estado de cumplir uno de sus fines que consiste en impartir justicia a los Particulares, se volvería a la justicia por propia mano"(23).

En materia Penal es inadmisibile la interpretación de la ley, pues en este campo jurídico la aplicación debe ser exacta, estrictamente a la letra. Debido al extremismo de los ingleses, los españoles los tachan de absurdos y ridículos en los siguientes términos: Los ingleses no admiten la interpretación extensiva en materia Penal aunque el caso omitido en la ley sea de mayor gravedad que el expresado: Vg. no se castigaba al que contraía matrimonio con tres mujeres por no encontrarse ese caso comprendido en la ley que castigaba al bigamo. En cambio para Vallarta con esto lo que hacen los ingleses es proteger la libertad y la vida del hombre, es más humanitario que el juez absuelva a quien el legislador intentaba castigar, a que castigue a quien el propio legislador pre-

22).-Vallarta L. Ignacio "Cuestiones Constitucionales (Votos)", México, Ed. Porrúa, 1979, Tomo I, Pág. 64.

23).-Ibid. Pág. 65.

tendió absolver. Pero si admitimos que puede existir la interpretación para la materia civil y se restringe para la materia penal, ningún caso se quedará sin fallo y la sociedad permanecerá tranquila y segura, porque en esta forma también en materia penal se garantizará la vida y la libertad humana de la arbitrariedad Judicial, consiguiendo tener en el artículo 14 una garantía muy valiosa que no sería incompatible con lo dispuesto por el artículo 17 constitucional que dice:

"Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho...los Tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia".

Además, si admitimos la exacta aplicación de la ley en materia civil, trae como consecuencia la supresión de la soberanía de los Estados miembros pues en cualquier violación, aplicación inexacta de la ley, en asuntos civiles o penales, constituiría, violación a una garantía constitucional lo que daría competencia a los Tribunales Federales para revisar un asunto hasta de mero trámite proveniente de jueces de los estados"(24).

Continúa Vallarta diciendo: "...hoy que los motivos revelados en la discusión del artículo, sus palabras, la colocación que tenía en el proyecto de Constitución, el origen histórico de la máxima que sanciona, su razón filosófica, el espíritu del legislador manifestado claramente en otros preceptos de la Constitución: hoy que todas esas consideraciones poderosísimas de por sí aisladamente, decisivas en su conjunto, cooperan a establecer la recta y verdadera inteligencia de la segunda parte del artículo 14..." (25). No podemos sino robustecer y reafirmar nuestro criterio en el sentido de que esa segunda parte del precepto alu--

24).-Ibid., Pág. 77 y 78.

25).-Ibid., Pág. 80.

dido únicamente tiene aplicación en materia penal.

Es falso que el Constituyente retirara el artículo 26 del -- proyecto por existir oposición respecto a su redacción en la que se abarcaba también a la materia civil, pues no se oponía a que -- se extendiera esta garantía a todos los derechos del hombre y al -- indicar el diputado Cerqueda que se debía poner: que en materia -- criminal o civil no puede haber fallos, sino con las garantías -- que la Comisión establece, se deshechó esa idea y lo que se hi -- zo fue dejar de hablar de propiedad, palabra que implicando co -- sas o acciones podría dar cabida a la aplicación de este artícu -- lo a la materia civil y al suprimirse se conservó solamente su -- aplicación al derecho penal (26).

En lo tocante al cambio de lugar sufrido por el artículo 14, ningún Tribunal puede determinar por el lugar en que se coloque -- una garantía, a qué materia pertenece y que únicamente a ella de -- berá aplicarse, máxime que el Título I de la Constitución no -- atiende para su formación a las materias que regula. Por otra -- parte, si el precepto en cuestión no estuviera integrado por los -- artículos 4o., vigente en materia civil y criminal y por el artí -- culo 26, aplicable sólo a lo criminal no se habría suscitado el -- problema: con la anterior afirmación parece como si Vallarta se -- contradijese en lo tocante a la influencia que tanto había acen -- tuado al referirse a la colocación del artículo 26 entre las ga -- rantías a los criminales, agrega, si este artículo se hubiera co -- locado después del 25, preceptó que prohibía se juzgara a alguie -- dos veces por el mismo delito, sin importar si se le condenaba -- o absolvía y no con el número 14, nadie hubiera pensado que su -- aplicación era extensiva a la materia civil. (27).

26).-Ibid; Págs. 313 y 314.

27).-Ibid. Págs. 315, 316 y 317.

Se le objetó a Vallarta que si en el artículo 13 se dice:

"En la República nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tri
bunales especiales".

La palabra, nadie, se utiliza tanto para materia civil, -- como para la penal. De no considerarse así, es decir, si sólo-- tuviera aplicación a materia penal, se cometería el absurdo de-- poderse Juzgar y ventilar una causa civil ante un Tribunal es-- pecial y por leyes privativas. Vallarta contesta: en el ante -- rior razonamiento han eludido que el pronombre, nadie, se utili-- za aplicándolo a personas y no referido a las cosas o acciones-- que son la materia del derecho civil, como hemos dicho, ese pro-- nombre es solo aplicable a las personas únicas que pueden ser -- responsables de algún delito (materia penal) (28).

Por aplicación exacta de la ley, continúa Vallarta, se en -- tiende: aquella que se hace resolviendo un caso comprendido en -- sus literales preceptos, sin ampliarlos para sujetar a su imperio otros casos que ellos no comprenden, y sin que para esto pueda -- alegarse ni la razón, ni la voluntad presunta del legislador, ni -- la analogía, ni los argumentos ab absurdo, a simili, ad majus, -- etc. Es la que excluye toda interpretación aún para suplir su si-- lencio o insuficiencia y con plena razón el artículo 14 Consti -- tucional vigente expresa en su tercera parte: queda prohibido im-- poner por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada en una ley exactamente aplicable al delito-- de que se trate...

"Y por interpretación racional de la
ley se entiende: su aplicación --

aunque no sea exacta ni literal, a los -- casos que el legislador no expresó ni -- previó, pero que están comprendidos en -- su espíritu, incluídos en su razón o mo-- tivos; casos que se rigen por la analogía, que se resuelven en último extremo por -- los principios generales del derecho" (29).

Es una aplicación a más casos de los que su letra expresa, no es aplicación exacta sino extensiva, así se procede en materia civil.

Siendo ambos, sistemas contrarios, no pudo el legislador ponerlos como regla única a la materia civil y penal, en el artículo 14. Lo que ha provocado la controversia ha sido confundir el -- sentido que acabamos de explicar de interpretación racional de la ley y pensar que si en materia civil no se aplica exactamente la ley, prevalecerá el capricho y la voluntad del legislador, sin tomar en consideración que en realidad lo que se quiere decir es que el juez al juzgar debe anteponer la ley incluso a sus opiniones -- personales y en el caso de que no exista ley exactamente aplicable, juzgará conforme a la interpretación racional. Por lo tanto, dice Vallarta, si el artículo 14 habla de leyes exactamente aplicables al hecho, y si como hemos visto este sistema se puede solamente emplear en derecho penal, sólo a esta materia tendrá aplicación ese precepto constitucional (30).

Los redactores del Código Civil pensaban que el artículo 14 era un precepto justísimo, pero irrealizable porque supone la existencia de un Código Civil perfecto el que no pudiera sino ser aplicado exactamente, a la letra, el cual no pudiera ser violado por -- inexacta aplicación.

29).-Ibid., Págs. 332 y 333.

30).-Vallarta L. Ignacio Op. Cit; Pág. 334.

ro bien se corrija con la sola supresión del adverbio, exactamente, permitiendo la interpretación de las Leyes Penales. Pero esto sería una situación muy peligrosa, pues permitiría crear delitos por analogía, aumentar las penas por inducción, es decir, - entregar la vida, la libertad y la honra de los hombres en manos de la sabiduría y la buena fe del juzgador. Por esta razón, pensamos que una cuestión tan trascendente, no queda remediada con -- únicamente suprimir el adverbio, exactamente, teniendo en cuenta-- además, que las dificultades ocasionadas por este artículo van mucho más allá, al mismo fondo del precepto.

En cuando al punto de que es indebido que los tribunales federales revisen las sentencias civiles, que dictan los jueces de los Estados y no sólo las sentencias, sino autos y meros trámites en los que se estime que no se ha aplicado exactamente la ley, no puede ser motivo de discusión pues los artículos 4o. y 117 Constitucionales resolvían el problema ¿Ocurrirá lo mismo en los juicios penales? El artículo 117 hace referencia a que las facultades que no están expresamente concedidas a los Tribunales Federales, se entienden reservadas a los tribunales de los estados y -- mientras los artículos 17, 18, 19, 22 y 24 Constitucionales sí -- autorizan a los Tribunales federales para conocer en materia Penal del amparo en cualquier estado del procedimiento sin lesionar la soberanía de los estados por existir texto expreso que lo permite, en cambio, en materia civil no hay ningún artículo que faculte a los jueces federales a conocer de esos asuntos. Agrega -- Vallarta, que ni en las épocas del más acendrado centralismo se pensó en conceder los Tribunales Federales, entre ellos, a la Suprema Corte de Justicia, revisar las sentencias, autos y meros -- trámites de jueces estatales, no se posible pensar que esta Constitución inspirada en un claro liberalismo, quisiera establecerlo. En este sentido fue muy clara la intención del Constituyente de --

que en ningún momento pretendió consignar un centralismo judicial porque sería como igualar los derechos del hombre con los derechos civiles, es decir los derechos que la naturaleza da y los que la ley concede (31).

Tratando de esclarecer el sentido de estas expresiones de - terminaremos las diferencias que existen entre sí: los derechos - del hombre, ha dicho Ahrens, son: los derechos que surgen inme - ditamente de la naturaleza, del hombre y que son la base y la -- condición para adquirir otros. Estos derechos primitivos nacen -- igualmente con el hombre y este puede hacerlos valer en todas -- las circunstancias frente a quien quiera que sea y sin que sea -- necesario hacer reconocer un acto de su parte o de parte de otro. Ellos son la condición indispensable para que el hombre pueda así mostrar su carácter de persona jurídica, Vg., derecho a su liber - tad, a su vida, a su honra, etc.

Los derechos políticos son los que la Constitución (ley Su -- prema) de cada país concede a sus ciudadanos pueden ser ampliados, mudados o restringidos por esa misma constitución, Vg., requisi -- tos para ser elector. Los derechos civiles son los que una ley in - ferior instituye, altera o suprime con mayor libertad aún, según -- las necesidades de los tiempos, las exigencias de la civilización o las condiciones especiales de cada pueblo, Vg., requisito para -- ser tutor (32).

Con base en esto, Vallarta con razón afirma: que existen di -- ferencias entre derechos del hombre y derechos civiles, agrega, que no por el hecho de que él no admita que puede aplicarse la segunda parte del artículo 14 a la materia civil, niegue que puedan existir

31).-Ibid., Págs. 350 a 353.

32).-Ibid., Pág. 365.

casos en que proceda el amparo si dentro de un juicio civil se vio la un derecho del hombre. Por lo tanto, resulta obvio que el artículo lo. no se refiere a las tres clases de derechos: civiles, políticos y humanos, sino solamente a los últimos y únicamente en -- los casos en que sean violados los derechos del hombre procederá-- el amparo (33).

Por su parte, don Emilio Rabasa en su crítica a este artículo sostiene que en la Constitución de los Estados Unidos de donde se tomó a la nuestra dicho precepto, lo que concedía era la garantía-- el proceso legal que como ya hemos dicho implica; que el asunto -- va conocido por autoridad competente y que se sigan las formas -- juicio establecidas en la ley (34).

En la discusión del artículo 26 del proyecto de Constitución diputado Cerqueda indicó un cambio que fue aceptado, en lo referente a: nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o -- de la propiedad..., por nadie puede ser juzgado ni sentenciado... Estas prohibiciones por lo general iban encaminadas a los poderes legislativo y ejecutivo, ya que entre nosotros el poder judicial -- normalmente no mancilla esos derechos si lo hace se puede recurrir a autoridades superiores, en tanto que en los casos de violación -- esas prohibiciones por parte de los poderes legislativo y ejecutivo no existen esas autoridades superiores a quien recurrir. -- cuando el poder judicial viola esa prohibición, se debe a que cum -- actos del ejecutivo o aplica malas leyes dictadas por el legislativo. Al establecer en el fondo este precepto únicamente que, -- todo proceso debe ser legal, no salvaguarda el bien jurídico que -- quiso proteger (la vida, la libertad, la propiedad, etc.).

3).-Ibid., Pág. 36.

34).- "El artículo 14. Estudio Constitucional". México, Ed. Porrúa, 1979, Pág. 20.

pues su tutela se limitaba a que el ataque de que eran objeto, -- fuera en forma de juicio, previniendo que este sería legal, pero sólo implicaba prohibición al poder judicial que es el que juzga y no a los poderes que tradicionalmente violaban esos derechos. -- No obstante, esa situación no quería decir que se autorizara al -- legislativo y al ejecutivo a vulnerar la vida, la libertad y la -- propiedad, por el contrario, les estaba prohibiendo hacerlo, pero no por este artículo que sólo prohibía hacerlo en forma de juicio que no estuviera legalmente regulado y ejecutado, sino que la lógica era la que prohibía que lo hicieran, esta situación provocó multitud de actos arbitrarios.

Finalmente en la discusión del artículo 26 del proyecto, -- sólo se escuchó la opinión de un diputado basándose posterior -- mente al reformarlo y aprobarlo en las Bases Orgánicas de mil -- ochocientos cuarenta y tres, siendo notorio que se obró con li -- gereza.

No podemos dudar de alto sentido patriótico y hasta mártir, continúa Rabasa, de los integrantes del Constituyente de mil --- ochocientos cincuenta y seis - mil ochocientos cincuenta y siete, pero también es indiscutible que como toda obra humana, la Constitución que elaboraron no podía quedar exenta de errores e imperfecciones y con razón se ha dicho que la gloria de los legisladores no radica en no fallar, sino en fallar lo menos posible y en cuestiones que no revistan mucha importancia, lo que debe interesar es que la investigación se dirija por caminos científicos y con el fin sincero de establecer la verdad. En toda la labor legislativa es un elemento muy importante el lenguaje. Para que la ley llene sus fines de creación debe haber el mayor grado de aproximación entre la intención del legislador y la expresión gramatical, don Emilio Rabasa hace notar que con frecuencia es causa de problemas de muy difícil y discutible solución el uso -

de un lenguaje inadecuado en las leyes.

Este defecto se presentó también en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, pues en lugar de utilizar lenguaje técnico, se empleó un lenguaje ampuloso, indebido e impropio, defecto producido por la falta de serenidad propia de la época no por ignorancia de los Constituyentes de su propio idioma como llegó a afirmar Vallarta, exagerando las cosas (35). De este defecto no se libró el artículo 14, pues ya le venía desde las Siete Leyes Constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, antecedente de las Bases Orgánicas de mil ochocientos cuarenta y tres.

Generalmente al dictarse una ley aunque no se conozca su alcance, sí debe estar bien determinado su fin y ya en su aplicación bastará amoldarla a la realidad legislada para que funcione correctamente.

Con el artículo 14 no ocurrió así, únicamente era aplicada su primera parte, irretroactividad de la ley, sin embargo, no se utilizaba la segunda parte para oponerse a sentencias adversas recaídas en procesos en que se hubiera aplicado incorrectamente la ley; inclusive entre los Constituyentes había confusión. El diputado Guzmán afirma: hay violación de grantías si en la inexacta aplicación de la ley se afecta al estatuto personal, no la hay si el estatuto real es el que se afecta; por su parte Vallarta opina: que el segundo mandato del artículo 14 era aplicable a la materia penal y no a la civil (36). Hubo variación en las tesis sostenidas en la casi totalidad de los negocios presentados por violación a la segunda parte del artículo 14, es decir, por aplicación inexacta de la ley.

35).-Rabasa Emilio, Op. Cit., Págs. 28 a 37.

36).-Ibid., Págs. 39, 40 y 41.

Lozano dio la interpretación que posteriormente adoptó y amplió Vallarta y a la que nos hemos referido ampliamente, tesis -- que aceptó la mayoría más que por convencimiento por la autoridad intelectual y el prestigio de su sustentante, pero que una vez -- habiendo éste dejado la presidencia de la Corte fue desatendida-- volviéndose a su amplitud, es decir, ser aplicable a materia civil y penal: Lozano apoyaba su tesis en el siguiente razonamiento: en el proceso penal, se juzga o sentencia al autor del delito, -- persona, y no al delito mientras que en el negocio civil no son -- el actor o el demandado lo juzgado, sino el negocio. Pretende probarlo diciendo: si en el asunto Penal desaparece temporal o definitivamente el sujeto, se suspende el juicio, en cambio, en el civil, el juicio puede continuar ya sea en rebeldía o con el representante del ausente. Para Rabasa los Constituyentes al hacer referencia en el texto del artículo al término "hecho" quisieron -- abarcar tanto a la materia penal como a la civil (37).

Vallarta argumenta que en este artículo existen errores lingüísticos sobre todo, en las palabras juzgado y sentenciado, ya -- que los términos que utiliza, son palabras por lo común usadas -- en derecho penal más que en el civil, agrega Rabasa, la palabra-- sentenciado, es impropia tanto en materia penal como en civil, -- pues implica dos conductas: condenar y absolver con lo que se -- privaría de la categoría de garantía individual a este artículo-- ya que de ser absolutoria la sentencia ¿Contra qué ataque garantizaría los bienes por ella tutelados?, quedaría: nadie puede -- ser condenado ni absuelto, sino por leyes dadas con anterioridad, -- se perdería el beneficio de la retroactividad de leyes que favorezcan al reo. El error consiste en suponer sinónimas las palabras sentenciar y condenar (38).

37).-Ibid., Págs. 50 a 53 y 73 a 80.

38).-Ibid., Pág. 65.

Con haber tomado el artículo 14, solamente de la Constitución Norteamericana, se hubiera tenido la garantía de legalidad pero -- siendo de confección híbrida. provocó muchos problemas, pues prácticamente se dio en cada artículo de los códigos una garantía, y por ende, competencia a los tribunales federales para conocer -- todos los asuntos judiciales de la nación, por esta razón todas -- las leyes se vuelven constitucionales y pudiendo la justicia federal revisar todas las sentencias, se pierde la independencia -- de los jueces de los estados (39).

Una ley mala no se debe tratar de hacer buena por medio de -- la interpretación, sino suprimirla totalmente, no como opinina -- Vallarta que con el fin de sostener la supervivencia de la segunda parte del artículo 14, limitaba su aplicación únicamente a la materia criminal, planteándose en consecuencia la disyuntiva: o -- se aplica la ley en materia civil y en materia penal, o se admite la interpretación en ambas materias, no siendo correcta ninguna de las dos soluciones. Rabasa sugiere que la palabra exacta -- mente no se considere sinónima de literalmente porque si se considera en esa forma, el artículo 14 resulta un principio subversivo del orden social (40).

Las diferencias a que Vallarta se refería entre los conceptos derechos del hombre, derechos civiles y derechos políticos, -- para Rabasa no tiene validez absoluta pues en el caso de los derechos civiles, afirma, es condición de cualquier derecho nacer -- de la ley y no privativa de esta categoría de derechos.

Lo que se debe hacer es garantizar en forma clara y breve -- la vida, la libertad y la propiedad, mediante la resolución ju --

39).-Ibid., Págs. 67, 68 y 69.

40).-Rabasa Emilio, Op. Cit., Págs. 93 a 98.

dicial que surge de un proceso; los recursos y las defensas contra las malas sentencias basadas en error o abuso, serán fijados por las leyes de cada lugar y también los procedimientos (41).

Estas son en síntesis las brillantes ideas que en torno del discutible artículo catorce de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete expusieron don Ignacio Luis Vallarta y don Emilio Rabasa.

El actual artículo catorce constitucional en su segundo párrafo expresa:

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

Según el Dr. Eduardo Couture, consiste en dar al demandado la posibilidad o eventualidad de la defensa; también consiste en la debida citación, el derecho de afirmación reconocido a las partes, el de poder probarlo y el mantener la igualdad entre las partes. Para realizar esto último, hay que establecer el beneficio de pobreza (42).

b) ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

1.-MEXICO

2.-OTROS PAISES

41).-Ibid, Pág. 98.

42).-Citado por Pallares Eduardo "Diccionario de Derecho Procesal Civil", México, Ed. Porrúa, 1978.

1.-Al retornar nuestras observaciones al contexto histórico, encontramos que el procedimiento administrativo de ejecución en México tiene como antecedente inmediato la Legislación Española.

Durante la dominación española en nuestro país, el procedimiento administrativo de ejecución se regía por una legislación especial;

"Ley de Recopilación de Indias". En este ordenamiento se -- otorgaba la facultad coactiva a los oficiales reales, éstos tenían la potestad de utilizar los medios coactivos que la ley señalaba para lograr que ingresaran a la real hacienda los tributos, rentas, deudas y otros efectos. Abarcando con este último término, no sólo el campo de los impuestos, sino cualquier percepción que estuviera a cargo de los súbditos y en beneficio de la Corona.

En las leyes que en materia impositiva regían durante la época Colonial se observó tolerancia y equidad para el cobro de los impuestos, circunstancia que se hizo resentir al no ingresar las sumas que debían haberse recaudado en razón de los impuestos establecidos.

Posteriormente se dictó otra ley en la que se prevenía a -- los Virreyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Justicias, que usasen de los medios ejecutivos con el fin de recaudar los impuestos. Tales leyes fueron derogadas por el artículo 76 de -- la Ordenanza de Intendentes, en la que se otorgaba la facultad -- anteriormente mencionada a los Intendentes en sus respectivas -- provincias.

Después de la Ordenanza de Intendentes, se dictó la Real Orden del 12 de abril de 1809, que establecía lo siguiente:

En vista del atraso que ha padecido el cobro de la Real Hacienda desde que a consecuencia de la Real Ordenanza de Intendentes quedaron privados los Oficiales del uso y ejercicio de la Jurisdicción coactiva que les correspondía anteriormente, por virtud de la ley 2a; título 3o., libro 8o., de la Recopilación de Indias y las demás del propio libro y título, se ha servido el Rey: derogar en esta parte los artículos de la Real Ordenanza de Intendentes y mandar que los Oficiales Reales, como Ministros de la Real Hacienda y los Administradores de la Aduana, usen y ejerzan la jurisdicción coactiva con arreglo a la ley 2a., Título 3o., libro 8o., para que sin el menor entorpecimiento procedan al cobro ejecutivamente con arreglo a lo dispuesto en esas leyes.

La Constitución dictada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, ya expresaba dentro de las obligaciones de los ciudadanos, la de contribuir al gasto público, en su artículo 41 expresaba:

"Las obligaciones de los ciudadanos para con la patria son una entera sumisión a las leyes, un obediencia absoluto a las autoridades constituidas, una prontitud a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forman el verdadero patriotismo".

Esta Constitución justificaba el cobro de los impuestos diciendo en su artículo 36:

"Las contribuciones públicas no son ex --
torsiones a la sociedad, sino donacio --
nes de los ciudadanos para su seguridad --
y defensa".

Los intendentes de hacienda eran los encargados de la administración de las rentas y fondos nacionales, ejercían además -- los medios coercitivos para la exacta observancia que de las leyes en materia tributaria existían.

La Constitución de 1824 consignó también la obligación de -- contribuir al gasto público en el artículo 5., dice:

"El Congreso General tiene facultades --
para fijar los gastos generales, esta --
blecer las contribuciones necesarias --
para cubrirlos, arreglar su recauda ---
ción, determinar su inversión, tomar --
cuentas anualmente al gobierno".

El ejecutivo era el encargado de nombrar a los Jefes de las - Oficinas Generales de Hacienda, encargados de la aplicación de las leyes a fin de lograr la recaudación de los impuestos.

El 20 de enero de 1837, se dictó una ley que vino a regular la facultad coactiva y el procedimiento de ejecución para hacer - efectivo el pago de los impuestos, el artículo primero de esta -- ley decía;

"Se declaran autorizados los ministros de la Tesorería General de la República, - los jefes principales de Hacienda, de -- los Departamentos, de los Administrado-- res y en general todo empleado encarga-- do de las cobranzas de las rentas, con-- tribuciones y adeudos del Erario, con -- responsabilidad directa pecuniaria para ejercer la facultad económico coactiva, - a fin de hacer efectiva su recaudación - y el cobro de los créditos pendientes o-- que en adelante se causen, sin ingerirse por esto en la jurisdicción contenciosa-- que corresponde a los jueces que hasta - aquí la han ejercido o la ejerzan en lo-- sucesivo legalmente".

La ley antes mencionada constaba de 21 artículos y contenía el procedimiento administrativo de ejecución en su mismo texto; - el artículo segundo expresaba:

"La facultad económica coactiva se ex - tiende a realizar las cobranzas por -- medio de apremios".

Estos generalmente consistían en el secuestro de bienes del deudor, los cuales eran rematados si no se cumplía con el pago.

El ordenamiento antes citado contenía también los plazos - y términos de pago, regulando las formalidades en las notifica-- ciones a fin de hacer saber a los particulares los créditos fis-- cales a su cargo. Esta ley imponía ya, como medida coactiva el-- cierre o clausura temporal de los establecimientos en giro, --

cuando no se había cumplido con las obligaciones contributivas, tipificando como consecuencia de tales medidas, el delito de violación de cerraduras o sellos, impuesto a aquellas personas que con toda intención, desprendieran los sellos de clausura o cerraduras puestas con motivo de la ejecución.

Después de esta ley se dictó otra, la de 20 de noviembre de 1838, ésta se promulgó con el objeto de cobrar a los deudores morosos que se habían resistido a pagar de conformidad con lo establecido en la ley de 20 de enero del año anterior. Dentro de su texto, constante de ocho artículos, se facultaba a los encargados de las Oficinas recaudadoras para aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

La Constitución de 1857, en su artículo 31 fracción segunda estableció;

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que resida, de manera proporcional y equitativa que dispengan las leyes".

Como consecuencia de esta obligación se derivó el Procedimiento Administrativo de Ejecución, para proveer a la observancia de las obligaciones contributivas en el campo hacendario del propio Estado.

El procedimiento de ejecución posterior a la Constitución de 1857, se rigió tal como se ordenaba en la ley dictada el 11 de diciembre de 1871, en su artículo primero decía lo siguiente:

" El ejercicio de la facultad Coactiva concedida a los agentes del fisco per

la ley de 20 de enero, se hará extensiva -
a toda clase de adeudos fiscales, en los--
términos prevenidos per la ley de 1837, --
que se aplicará a todas las causas que --
ocurran".

Es decir que la ley de 1871, remitía a lo que establecía la -
ley de 20 de enero de 1837 en todo lo relativo al Procedimiento --
Ejecutivo, la cual se aplicaba a toda clase de adeudos fiscales.

La Constitución de 1917, también en su artículo 31, fracción
IV, casi en los mismos términos, repite la obligación consignada
en el artículo 31 fracción segunda de la Constitución de 1857.

El artículo 31 establecido en la Constitución vigente es el -
que da origen a toda la materia tributaria del Estado, esta mate-
ria ha sido reglamentada en nuestro Derecho Positivo por varias --
leyes de las cuales haremos una breve referencia.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 1927, --
otorgaba a dicho organismo, la siguiente facultad: "Exigir que se
hagan con la debida oportunidad los cobros y descuentos con mane-
jo de fondos públicos".

Las Oficinas Federales Recaudadoras eran las encargadas de
realizar el cobro de los impuestos, aplicando la facultad econó-
mico coactiva, establecida en el artículo 27 de la ley, el cual-
decía:

"Las deudas fiscales de cualquier clase,
aún las provenientes de delito que no -
sean cubiertas en el plazo de tres días
e en el que fijen las leyes especiales,
se harán efectivas per medio de la facul

tad económica coactiva".

La ley dentro de su mismo texto contenía el Procedimiento de Ejecución.

Posteriormente a la ley de 1927, se dictó la ley de 1932. -- Esta ley prescribía en su artículo primero las facultades de la-- Tesorería expresando lo siguiente:

"La Tesorería de la Federación es la Dependencia de la Secretaría de Hacienda en -- cargada de las siguientes funciones: fracción primera; Recaudar, reconcentrar, si-- tuar y custodiar los ingresos, fondos proprios del Gobierno Federal y demás que conforme a las leyes y otras disposiciones -- estén a cargo de éste".

Con motivo de la facultad prevista en la fracción citada del artículo primero de la ley señalada; el procedimiento se encontraba consignado en la misma ley en los artículos 27, 28, 29, 30 y 31. El Procedimiento de Ejecución siempre se ha regulado de una manera u de otra, ya que es el medio principal para que el Estado haga -- cumplir las obligaciones impositivas.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación dictada en 1959, siguiendo un sistema lógico y congruente, nos remite al Código Fiscal en lo que se refiere al Procedimiento de Ejecución, -- no obstante que en el reglamento de dicha ley, contiene una parte especial donde habla del Procedimiento; cabe hacer notar la -- importancia que ha tenido el Código Fiscal en esta materia, el -- citado ordenamiento surgió de una necesidad tanto jurídica como-- material de la legislación mexicana, recogiendo en un afán de --

coordinación y sistematización de principios generales lo relacionado con la materia tributaria (43).

El Código Fiscal de la Federación de 1984 en su artículo 168 consigna el procedimiento administrativo de ejecución en los siguientes términos:

"No satisfecho un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el Procedimiento administrativo de ejecución".

Además la Ley Orgánica de la tesorería de la Federación de 1984 en su artículo 24 expresa:

"Los créditos a favor del gobierno federal deberán ser pagados por los deudores en forma espontánea, dentro de los plazos señalados en las disposiciones legales aplicables o en los convenios o contratos respectivos; en caso contrario, se harán efectivos por medio del procedimiento administrativo de ejecución".

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

El procedimiento da principio con una notificación gratuita, que el recaudador respectivo dirige al causante que no ha satisfecho en el plazo legal su adeudo, y en la que se le previene que lo entregue sin dilación.

43).-Sarabia Barajas Jacinto. "La Facultad Económica Coactiva". "Tesis Profesional, México, 1965, Págs.87,88 y 89.

Si así no lo verifica dentro de los ocho días siguientes, se decreta el apremio que se llama "Guarnición colectiva o Individual", según las órdenes del recaudador. Se designa con este nombre el apremio consistente en alojar cierto número de soldados en la casa del contribuyente, si es individual o en el pueblo de su residencia, si es colectiva soldados cuyos gastos paga un solo deudor a todos los del pueblo. Aunque en la actualidad ya no se emplea la tropa en esta clase de servicios. En el caso de que el causante soporte aquellas molestias durante diez días, sin pagarlo que debe, se retira la guarnición y se apela a otro sistema. Se le conmina con el embargo y venta de sus bienes, si dentro de tres días no hace el pago, la conminación se lleva a efecto.

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

ESTADOS UNIDOS.-En este país el modo acostumbrado de recaudar el impuesto es el siguiente: Se entrega la lista de los contribuyentes a un empleado que se llama Colector, y cuyo deber es cobrar las contribuciones y entregar las sumas colectadas a los empleados designados por la ley. Cuando esa lista se entrega al colector, ella no tiene el simple carácter de una cuenta por cobrar, sino que apareja ejecución, que ese empleado puede hacer efectiva por medio del embargo de los bienes del deudor. En caso de que éste no cubra su adeudo dentro de los veinte días siguientes al requerimiento de pago, el embargo se decretaría, pudiendo-

recaer tanto sobre los bienes muebles como sobre los inmuebles -- propiedad del deudor, pero en ocasiones en algunos estados la propiedad raíz se confisca en favor del Estado.

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

Otra institución que existe en los Estados Unidos de Norteamérica es la llamada "Redención" que es un privilegio concedido al propietario de los bienes raíces embargados y rematados, y a sus herederos para recuperarlos del comprador en cierto tiempo y bajo ciertas condiciones, que generalmente consiste en el pago de los impuestos adeudados, costas de venta e intereses sobre esa suma, -- que pueden ascender al 25%, 50% y hasta el 100%.

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

En la Legislación Federal de los Estados Unidos se encuentran regulados casi los mismos procedimientos de ejecución fiscal, pero cabe el orgullo a esa Legislación de haber suprimido la prisión --

por adeudos de carácter fiscal y haber establecido un interés -- fijo de 20% anual para los casos de redención.

Al igual que en Francia y España, el Procedimiento coactivo fiscal es llevado a efecto por las autoridades administrativas, - con entera independencia del poder judicial; pero existe igual-- mente la excepción de que los tribunales deben juzgar de los -- asuntos contenciosos que surjan del Procedimiento Administrati-- vo.

Como se verá, aunque los métodos coactivos que se han emplea-- do en las naciones, difieren grandemente en su forma de realiza-- ción, existe en las Legislaciones un principio que las agrupa en -- cierta forma, ya que al igual que en nuestro Derecho Positivo, el ejercicio del Procedimiento Administrativo de Ejecución se ha de-- jado por entero en manos de la administración, a quien se consi-- dera como la única capacitada para llevar a efecto dicha empresa-- sin poner en peligro la supervivencia del estado, y en igual for-- ma han reconocido que cuando durante la aplicación del procedi-- miento de ejecución surjan problemas que para su resolución re -- quieran la aplicación del Derecho Común, debe dejarse al criterio judicial la resolución del asunto.

ARGENTINA.-La Suprema Corte de Mendoza, ha afirmado que en su jurisdicción el cobro de los tributos es de carácter adminis-- trativo.

Se ha fundado en la interpretación del artículo 128, inciso 8, de la Constitución y en el artículo 86 de la Ley 237 que ha -- bla de la vía ejecutiva y administrativamente.

En la actualidad el Procedimiento Administrativo de Ejecu-- ción, es la acción que el Estado inicia ante la jurisdicción --- para exigir de sus deudores el pago de la obligación tributaria

o por extensión se la emplea para la ejecución de las multas y recargos de aquellas obligaciones.

El Procedimiento de Ejecución en Argentina es una vía procesal por la que el Estado, por conducto de la Administración, hace valer sus derechos ante los tribunales para que una vez juzgada la Procedencia y legalidad de un cobro tributario en un juicio que limita las defensas del deudor; al grado de permitirle sólo cinco excepciones: incompetencia de jurisdicción, litispendencia, pago, prescripción y falta de personería, se ordene la ejecución, es decir, el cobro forzado de su deuda tributaria (44).

44).-Sarabia Barajas Jacinto, Op. Cit., Pág. 99.

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

- 1.-PROCESO, SIGNIFICADO GRAMATICAL
- 2.-PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
- 3.-CONCEPTO
- 4.-SIGNIFICADO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION
- 5.-SU EJERCICIO
- 6.-ELEMENTOS
- 7.-CARACTERISTICAS
- 8.-FINALIDAD

1.-Significado gramatical de Proceso:

"Significa un conjunto de fenómenos, actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación.- Así entendido el proceso es un concepto - que emplean lo mismo la ciencia del derecho que las ciencias naturales" (1).

Menéndez y Fidal citado por Eduardo Pallares nos da la siguiente definición de proceso:

1).-Pallares Eduardo "Derecho Procesal Civil", México, s.e., 1959, Pág. 636.

"Proceso viene del Derecho Canónico, y se --
deriva de procedo, término equivalente a --
avanzar" (2).

Alfonso Nava Negrete nos da la siguiente significación:

"Todo proceso es procedimiento, implica siem-
pre un conducto que se revela en un conjun-
to o serie de actos procedimentales coordi-
nados, conformados por la finalidad que per-
siguen, y que en el proceso siempre es la --
voluntad de la ley, que es en lo que consis-
te al acto jurisdiccional de la sentencia --
y con la que se reviste a la justicia; por--
tanto, proceso se función y estructura, o --
sea, vía jurisdiccional y procedimiento" (3).

De lo expuesto por los autores anteriormente citados, podemos decir que por proceso se entiende el conjunto de actos, que mantienen entre sí una determinada relación o coordinación, persiguiendo una finalidad común.

2.-La Administración del Estado Moderno no puede actuar arbi-
trariamente, debe someter su actuación a ciertas normas, que son --
las que señalan la vía a seguir por la administración, para la rea-
lización de sus fines que son en suma el procedimiento administrati-
vo.

2).- Op. cit., pág.636.

3).-"Derecho Procesal Administrativo", México, Ed. Porrúa, 1959,
pág. 73.

El procedimiento administrativo se constituye por un conjunto de formalidades y trámites ordenados y fundamentados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos del acto administrativo o decisión administrativa como su antecedente y fundamento. El procedimiento administrativo es protector -- tanto de los intereses del bien público, como garantía de los -- derechos de los particulares; y que se encuentra elevado a la categoría de una garantía constitucional y administrativa cuando -- se lesiona un derecho; que señala el desarrollo legal de la ac -- ción del poder público y constituye un método para ejecutar las -- leyes administrativas (4).

La Suprema Corte sentó la siguiente tesis jurisprudencial:

"Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garan -- tías individuales del interesado y procede -- concederle la protección federal para el -- efecto de que se subsanen las deficiencias -- del Procedimiento" (5).

Leyes de procedimiento administrativo se han expedido en diversos países, siendo una de ellas la ley española de 17 de julio de 1958, la cual considera un criterio de unidad, ya que pretende unificar las normas de procedimiento en un texto único, que sea -- aplicable a todos los departamentos ministeriales, considerando -- además que la ley no deja de tomar en cuenta la necesaria injerencia del Estado en la vida social, el cual exige de un procedimiento rápido, ágil y flexible que satisfaga las exigencias públicas --

4).-Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo", México, Ed. Porrúa, 1978, Tomo I, Pág. 266.

5).-Ibid, Pág. 262.

y privadas (6).

"En la actualidad el procedimiento administrativo se caracteriza, por la carencia de solemnidades y por su mayor rapidez - (7).

Para que exista un procedimiento administrativo adecuado a las funciones administrativas, deberá haber una continua observación y sistematización de los elementos que lo integran. A este propósito se encaminaron las propuestas de los delegados asistentes al Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, señalando como rasgos fundamentales para todo procedimiento administrativo los siguientes:

- 1.-Principio de Audiencia de las partes.--
- 2.-Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.
- 3.-Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración.
- 4.-Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de -- otras autoridades o consejos.
- 5.-Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

6).- Serra Rojas Andrés, Op. cit., págs. 261 y 275.

7).- Fraga Gabino "Derecho Administrativo", México, Ed. Porrúa 1978, pág. 275.

6.-Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para el particular, debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad a quien la infrinja (8).

En el supuesto de verse afectados derechos o intereses de particulares se deberán establecer las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación de esos derechos.

El particular puede en muchos casos intervenir en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, ya iniciando el procedimiento administrativo, como por ejemplo: una concesión minera, o de una patente, o de una autorización, o durante el procedimiento administrativo apersonándose en el expediente o impugnando un procedimiento o resolución administrativa (procedimiento de oposición (9)).

3.-Alfonso Nava Negrete, conceptúa el procedimiento administrativo en los siguientes términos:

"Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la produc --

8).-Nava Negrete Alfonso, Op. Cit., Págs. 77 y 78.

9).-Serra Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 264.

ción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración (10).

Por su parte Gabino Fraga nos da la siguiente definición:

"El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo" (11).

Nava Negrete, nos dice: la idea de Fraga es buena, pero incompleta, ya que existen procedimientos administrativos después de producido el acto y con una finalidad diversa, como por ejemplo: el procedimiento de ejecución, recurso administrativo, etc.

Por su parte, Andrés Serra Rojas nos habla del procedimiento administrativo en los siguientes términos:

"El procedimiento administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, proceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden Jurídico administrativo" (12).

García Oviedo citado por Serra Rojas dice lo siguiente:

"El procedimiento administrativo es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares" (13).

10).-Op. Cit., Pág. 77

11).-Op. Cit., Pág. 16

12).-Op. Cit., Pág. 267

13).-Op. Cit., Pág. 267

Sabino Alvarez Gendín, citado por Serra Rojas:

"Se habla de procedimiento administrativo en dos sentidos, en sentido lato; se refiere a los trámites y formalidades -- exigidas para la realización de un acto administrativo, es decir a la fuerza Jurídica de la administración, de oficio - o a instancia o petición de un ciudadano, en sentido restringido, es el conjunto - de reclamaciones del particular ante la administración, por lesión de derechos - o intereses del particular denominándose - se, también jurisdicción administrativa, - y se emplea más esta terminología en su - aspecto subjetivo o sea a la propia administración cuando actúa en función Jurisdiccional". (14).

Y para concluir Jesús González Pérez nos dice lo siguiente:

"La realización de todas y cada una de las funciones públicas, no se agota, normalmente, en un acto. La actividad de los órganos públicos se concreta en una serie - de actos combinados entre sí por un efecto jurídico único. En una palabra, cuando el estado legisla, juzga o administra, lo hace a través de un procedimiento, se da así, por tanto, la existencia de un procedimiento, legislativo, uno jurisdiccional y otro administrativo, diferenciados-

14).-Op. Cit., Pág. 274

entre sí por la función de que son cauce formal" (15).

Después de haber transcrito el pensamiento de estos autores eminentes, y tomando como punto de partida los elementos generales de las definiciones, hacemos un intento por dar un concepto del procedimiento administrativo, considerándolo como un conjunto de normas rectoras de la actuación administrativa, donde la administración somete su conducta, con una doble finalidad; -- que sus actos sean legalmente válidos y eficaces, en beneficio de la administración como de los particulares.

4.-El Código Fiscal de la Federación de 1985 en su artículo 145, nos da la definición de lo que debe entenderse por procedimiento administrativo de ejecución en los siguientes términos:

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

El maestro Francisco de la Garza nos define el Procedimiento administrativo de ejecución en los siguientes términos:

"La actividad administrativa que desarrolla el estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor se ha conocido en México, tradicionalmente como facultad económica coactiva". (16).

15).-"El Procedimiento Administrativo", Madrid, Ed. Abaella, 1964, Pág. 57.

16).-"Derecho Financiero Mexicano", México, Ed. Porrúa, 1985, -- Pág. 783.

Por su parte, Miguel Fenech nos dice lo siguiente:

"Con el ejercicio de la facultad económica coactiva, se logra la satisfacción del -- acreedor cuando éste no lo consigue a -- través de la prestación del deudor y es-- necesario conseguir aquella satisfacción-- independientemente de la voluntad del -- obligado y venciendo a toda su contraria-- voluntad" (17).

Por último citaremos la definición dada por Andrés Serra Rojas:

"La facultad económico coactiva, es el derecho que tiene el estado para actuar directamente y sin intervención judicial, para hacer efectivos los créditos fiscales que no se cubran voluntariamente por los causantes aplicándoles los medios de apremio-legales" (18).

De lo expuesto por los autores anteriormente mencionados, nos damos cuenta que el Estado cuenta con un procedimiento muy efectivo para allegarse de los créditos fiscales que le son debidos por los particulares, el cual es constitucionalmente válido siendo ejecutado en forma específica por la autoridad administrativa; nosotros daremos una definición del procedimiento administrativo de ejecución: las personas físicas o morales que no cubran su adeudo fiscal, en el término señalado por la ley, (época de pago) se exigirá por medio del requerimiento de pago, y en su caso, el embargo y remate de los bienes.

17).-"Principios de Derecho Procesal Tributario "México, Ed. Porrúa, 1978, Pág. 45.

18).-Op. Cit. Pág. 259.

5.-El ejercicio del Procedimiento Administrativo de Ejecución, o la forma de ejecutarlo surgió a lo largo del desarrollo histórico de las Instituciones Políticas, en el que el cobro unilateral de los impuestos corresponde a la época en que los señores feudales obtienen la Carta Magna, con la que se inicia la era de las grandes declaraciones de derechos.

Así en la actualidad el Poder Administrativo es el único facultado para hacer efectivos los créditos fiscales y poder así cumplir con los cometidos para los que fue creado, todos en beneficio de la sociedad.

Entendamos por crédito fiscal lo que dispone el Código Fiscal en su artículo 4o.

"Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena"(19).

Una vez visto lo anterior, explicaremos en qué consiste el procedimiento Administrativo de Ejecución:

Es necesario que previamente a la iniciación del Procedimiento de Ejecución se notifique al particular obligado el fincamiento de los créditos fiscales a su cargo, haciéndole entrega de dicha resolución.

19).-Código Fiscal de la Federación, 1985.

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación de 1986, señala los requisitos de contendrá la notificación y son los siguientes:

- " I.-Constar por escrito.
- II.-Señalar la autoridad que lo emite.
- III.-Estar fundado y motivado, expresando la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- IV.-Ostentar la firma del funcionario competente y el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido, cuando se ignore el nombre de la persona a quien vaya dirigido se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación".

El artículo 137 del Código Fiscal señala lo siguiente para la notificación:

" Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días a las oficinas de las autoridades fiscales.

Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no espere, se practicará la diligencia con-

quien se encuentre en el domicilio o en --
su defecto con un vecino" (20).

El deudor del crédito fiscal será notificado por edictos --
cuando se ignore su domicilio, haya desaparecido o se encuentre -
en el extranjero, sin haber dejado representante legal autoriza -
do ante las autoridades fiscales.

El artículo 140 del Código Fiscal señala: " que la notifica -
ción por edictos se hará mediante publicaciones durante tres días-
consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los
periódicos de mayor circulación en la República conteniendo un re -
sumen de los actos que se notifican, teniendo como fecha de noti -
ficación la de la última publicación" (21).

Del análisis que hemos hecho a la notificación, podemos dar -
nos cuenta que a la persona a la que se notificará en forma perso -
nal en este caso concreto al deudor del crédito fiscal, el ejecu -
tor al acudir a su domicilio le entregará una cédula de notifica -
ción para que acuda a la oficina de su jurisdicción a efectuar el
adeudo fiscal, en el supuesto de que el ejecutor o actuario fis -
cal, (como se le conoce en la Tesorería de la Federación), no en -
cuentre a quien deba notificar en forma personal, dejará el cita -
torio con quien se encuentre en su domicilio o en su defecto con -
un vecino.

A continuación veremos los formatos elaborados por la Tesore -
ría del D.F., tanto de la notificación, como del citatorio.

20).-Código Fiscal, 1985.

21).-Código Fiscal de la Federación, 1986.



DEPENDENCIA	TESORERIA DEL D.F.
SUBTESORERIA DE FISCALIZACION SUBDI- RECCION DE LIQUIDACION DE APORTIAS	
SECCION	
MESA	
NUMERO DE OFICIO	
EXPEDIENTE	

ASUNTO: CEDULA DE NOTIFICACION.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, siendo las _____ horas del día _____ de _____ de 198 ____, constituido el suscrito Actuario Fiscal _____, de esta Tesorería - en _____ de esta Ciudad, y - cerciorado de que es el domicilio fiscal del contribuyente _____, procedí a notificarle el oficio No. _____, por el cual se le finca (n) crédito (s) fiscal (es) a su cargo, haciéndole entrega de dicha resolución, al C. _____, en su carácter de:

ACTUARIO FISCAL

RECIBI NOTIFICACION:
PERSONA CON QUIEN SE
ENTENDIO LA DILIGENCIA.

Al contestar este folio, referirse a los libros correspondientes en el cuaderno que acompaña a este expediente.



DEPARTAMENTO
DEL
DISTRITO FEDERAL

TESORERIA DEL D.F.
SUBTESORERIA DE FISCALIZACION
Subdirección de Liquidación de Auditorías

C I T A T O R I O

Cuenta _____
Referencia _____

C. _____
Domicilio _____

El día de hoy estuve en su domicilio, para efectuar una diligencia de carácter Fiscal, relacionada con su negociación; y no habiéndolo encontrado, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 137 del Código Fiscal de la Federación, se cita a usted o a su Representante Legal, para que espere al suscrito a las _____ horas, del día _____ de _____ de 19____, en su domicilio; en la inteligencia que de no estar presente se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino.

México, D.F., a _____ de _____ de 19____

EL EJECUTOR

Recibió el citatorio

En su carácter de:

6.-Los elementos que constituyen el procedimiento administrativo de ejecución son los siguientes:

REQUERIMIENTO EN CONTRA DEL DEUDOR RESPONSABLE.-Cuando el deudor del crédito fiscal no cumple con su obligación de pago en forma voluntaria dentro del plazo que para el efecto señala el artículo 65 del Código Fiscal de 1986 que dispone: "Las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales, deberán pagarse o garantizarse junto con sus accesorios, dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos su notificación"; el jefe de la Oficina Federal de Hacienda que se encuentre en la jurisdicción del crédito fiscal adeudado dictará una resolución que se denomina "mandamiento de ejecución" en la cual se ordena "requerir de pago" al deudor moroso, para que cumpla con su obligación fiscal en la misma diligencia, apercibido que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes de su propiedad para cubrir el crédito fiscal adeudado y los accesorios legales. Dichos accesorios legales son los vencimientos que ocurran en el procedimiento administrativo de ejecución, incluyendo los gastos de ejecución, los recargos y las multas (véase anexo, página 73).

El Código Fiscal en su artículo 152 establece "que de la diligencia de requerimiento el ejecutor levantará acta pormenorizada de la que entregará copia a la persona con quien se entienda la misma (22).

El artículo 151 del Código Fiscal de la federación de 1986 - señala lo siguiente:

22).-Código Fiscal de la Federación, 1986.

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

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

II.-A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda..."

Sergio Francisco de la Garza afirma que el requerimiento es un acto necesario, que constituye el cumplimiento de una carga procesal y de acto debido, ya que es una obligación administrativa para la autoridad fiscal (23).

A las personas físicas o morales que se les aplique el procedimiento administrativo de ejecución estarán obligadas tal y como lo previene el artículo 150 del Código Fiscal a cubrir el 2% por concepto de gastos de ejecución por concepto de cada una de las siguientes diligencias: por el requerimiento, embargo y remate (enajenación fuera de remate o adjudicación al fisco federal), señalándose además que si el 2% del crédito fiscal es inferior a una vez el salario mínimo general diario de la zona económica correspondiente al Distrito Federal se cobrará esta cantidad en vez del 2% del crédito (24).

23).-De la Garza Sergio, Op. Cit., Pág. 789.

24).-Código Fiscal, 1986.



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO

OFICINA FEDERAL DE HACIENDA 22
GRUPO DE EJECUCION.
Núm. Reg. o Exp. 350(08)/2717

CREDITO NUM. 12523

MANDAMIENTO DE EJECUCION A 1688984
A 1688984

Ixtla, Elmore, D.F., a 10 de marzo de 1971

Deudor JOSE DOMINGO ISIAS JUAN LICONA MINILA.
Actividad LOTE 12 MANZ. 20 COL. LUCES DE VALLE
Domicilio CALZ. EMERITA DE PALAZO, # 658-P.-COL. ISC. 201.
Importe \$ 294.40 Concepto FISCAL 1.86739 de 28-11-70
Recargos a partir del

De las constancias del expediente citado aparece que el deudor no ha efectuado el pago dentro del término legal, por lo que con fundamento en los artículos 108, 110 y relativos del Código Fiscal de la Federación se acordó:

PRIMERO.—Requiere al deudor para que en un plazo de 3 días hábiles contados a partir del siguiente al del requerimiento, pague el crédito en cuestión, más los vencimientos que ocurran durante el procedimiento, incluyendo recargos, gastos de ejecución y demás que correspondan. (1) ~~EL DEUDOR DEBE PAGAR EL CREDITO DE 294.40 MAS LOS RECARGOS Y GASTOS DE EJECUCION QUE CORRESPONDAN.~~

SEGUNDO.—Se designa ejecutor al C. para que efectúe el requerimiento y en su caso practique el embargo, así como para que designe depositario de los bienes respectivos advirtiéndole de las penas en que incurren los depositarios infieles.

TERCERO.—Se habilita, con fundamento en el artículo 107 del propio Código Fiscal hasta las horas, para que el ejecutor practique las diligencias que se le encomiendan.

EL JEFE DE LA OFICINA.

MAL, INF, JOHS, jsc.

MANUEL ANARU ZAGUIRRE.
A. -280311

(1) Se escribirá, en el caso de la fracción I del artículo 112 del Código Fiscal de la Federación: "apercibiéndole de que de no haberlo dentro de dicho plazo se embargarán bienes bastantes de su propiedad"; y en caso de la fracción III del artículo 112: "y en el mismo acto del requerimiento procedase a embargar bienes bastantes de su propiedad, con fundamento en el artículo 112, fracción III, del Código Fiscal de la Federación".

T.I.E.V.-MEX.-210670-15M Btes-470

ACTA DE REQUERIMIENTO DE PAGO

a de de 1971

En la fecha, siendo las horas se practicó el requerimiento de pago a que se refiere el acuerdo que antecede, personalmente con en su carácter de a quien se le entregó un ejemplar de dicho acuerdo y de la presente acta que firma de conformidad.

EL EJECUTOR.

EL

Se certifica que el presente es un copia fiel de la original que para en el expediente administrativo de esta oficina y la cual se expide en cumplimiento de las funciones de la Oficina de Ejecución de Mandamientos de Pago, en la Ciudad de México, a las 10:45 de la mañana del día 10 de marzo de 1971. El Jefe de la Oficina de Ejecución de Mandamientos de Pago.

En cuanto al embargo precautorio este se aplica al deudor - del crédito, cuando por sus actitudes manifiesta que va a enaje-- nar u ocultar sus bienes, cuando haya desaparecido o se encuen -- tre en el extranjero, con la finalidad de evadir sus obligacio -- nes fiscales, de acuerdo al artículo 145 del C.F. (25). (Anexo pági -- na 75).

Debemos tener presente que no sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es competente para aplicar el procedimiento de ejecución, también lo es la Tesorería de la Federación, ya que el Código Fiscal de la Federación de 1984 en su Título relativo al - Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación en su artículo 24 confiere facultades a la propia Tesorería, a sus - organismos subalternos o a la Oficina recaudadora de su dependen -- cia directa aplicar dicho procedimiento ejecutivo, para lo cual - deberán apegarse a lo establecido en las disposiciones del Códig -- go Fiscal.

Por otro lado, el Código Fiscal de la Federación en el capítu -- lo relativo al procedimiento ejecutivo, faculta a la Secreta -- ría de Hacienda para resolver los problemas que surjan en el ci -- tado procedimiento y cuando no exista ley o disposición adminis -- trativa que fije qué Dependencia de la propia Secretaría es com -- petente, esa facultad corresponderá entonces a la Tesorería de la Federación previo acuerdo con el Secretario de Hacienda por con -- ducto del Subsecretario de Egresos (26).

25).-Código Fiscal de la Federación, 1986.

26).-Código de la Federación, 1984.



DEPARTAMENTO
DEL
DISTRITO FEDERAL

DEPENDENCIA	TESORERIA DEL D.F.
	SUBTESORERIA DE FISCALIZACION
	SECCION DE LIQUIDACION DE ADJUDICIAS
SECCION	AUDITORIA FISCAL
MESA	
NUMERO DE OFICIO	
EXPEDIENTE	

ASUNTO: Se ordena Embargo Precautorio.

- No.
- Cuenta
- Concepto
- R.F.C.
- Contribuyente
- Domicilio
- Antecedentes
- Adeudo \$
- Mas Recargos y Gastos de Ejecución
- Giro

México, D.F.,

C. EJECUTOR FISCAL.

Segun informes proporcionados por la Dirección de Auditoría Fiscal de Ingresos Coordinados, existe el peligro de que el contribuyente de referencia, — enajene u oculte bienes, o realice maniobras tendientes de evadir sus obligaciones fiscales, por lo que, con fundamento en lo dispuesto por el Segundo - Párrafo del Artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, se servira usted embargar precautoriamente los bienes que de hecho y por derecho correspondan al giro propiedad del contribuyente ya señalado.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL SUBTESORERO DE FISCALIZACION.

C.P. JORGE E. CONTRERAS ALATORRE.

Al comparecer ante este oficio oírsele los datos contrarios en el cuadro del Impago superior derecho

REQUERIMIENTO EN CONTRA DE UN RESPONSABLE SOLIDARIO.--Cuando un individuo no ha cumplido voluntariamente con su obligación --fiscal, la autoridad considerará conveniente exigirlo a un sujeto pasivo por adeudo ajeno (responsable solidario).

Ya desde el año de 1962, la Suprema Corte de Justicia expresaba: "que a los deudores por adeudo ajeno sería necesario --que se les emplazara a fin de cumplir con el pago".

Por eso es importante que previamente al procedimiento administrativo de ejecución, se efectúe un procedimiento de cobro que de oportunidad al responsable solidario para cumplir voluntariamente con el adeudo del sujeto pasivo principal.

La autoridad competente que dicte la resolución administrativa deberá expresar los motivos y fundamentos por los que se le --considera responsable del crédito, notificándole tal circunstancia, la que deberá contener los siguientes requisitos:

- I.--Nombre del sujeto pasivo principal.
- II.--La resolución de la que derive el --crédito fiscal y el monto de éste.
- III.--Los motivos y fundamentos por los --que la autoridad lo considera responsable del crédito.
- IV.--El plazo para el pago que deberá ser 15 días, salvo que la ley en que se origine el crédito señale un plazo --distinto (27).

EMBARGO.--Una vez fincado el requerimiento de pago por la autoridad administrativa en contra del deudor del crédito, o transcurrido el plazo de seis días, cuando se han concedido prórrogas--

27).--Flores Zavala Ernesto, Op. Cit., Pág. 790.

o autorizado el pago en parcialidades; si el deudor no ha cubierto el pago correspondiente, se efectuará el embargo.

Fénech citado por Sergio Francisco de la Garza conceptúa - el embargo de la siguiente manera:

"El acto procesal consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la realización forzosa de los bienes que posee el deudor en su poder o en el de terceros, fijando su sometimiento a la ejecución y que tiene como contenido una intimación al deudor para que se abstenga de realizar cualquier acto dirigido a sustraer los bienes determinados y sus frutos de la garantía del crédito (28).

Cuando la notificación del requerimiento se efectúa a través de edictos, el embargo se entenderá con la autoridad local o municipal de la jurisdicción donde se encuentren los bienes del -- deudor.

El Código Fiscal de 1985 en su artículo 155, señala que al llevarse a cabo la diligencia de embargo deberá sujetarse al -- orden siguiente:

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

28).-Ibid, Pág. 793.

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

IV.-Bienes inmuebles.

El Código Fiscal en el artículo 156 señala que el ejecutor-- pedrá designar bienes sin sujetarse al orden siguiente cuando --- considere que el deudor o la persona con la que se entendió la -- diligencia no señaló bienes suficientes que cubran el crédito fis cal o no se ajusten al orden establecido anteriormente; o cuando-- el deudor teniendo otros bienes susceptibles de embargo, sólo se-- ñale: A) Bienes ubicados fuera de la circunscripción de la ofici-- na ejecutora; b) Bienes que reporten cualquier gravamen real o -- algún embargo, c) Bienes de fácil descomposición o deterioro (29).

Los bienes que están exceptos de embargo son los siguientes:

- I.-El lecho cotidiano, los vestidos del deudor y de sus familiares.
- II.-Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor.
- III.-Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el -- ejercicio de la profesión, arte y -- oficio a que se dedique el deudor.
- IV.-La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor; -- pero podrán ser objeto de embargo - con la negociación en su totalidad-- si a ella están destinados.

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

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

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

VIII.-Los derechos de uso o habitación.

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

X.-Los sueldos y salarios.

XI.-Pensiones de cualquier tipo.

XII.-Los ejidos de los Pueblos (30).

En el momento de efectuarse la diligencia de embargo, puede darse el caso de que el deudor pague el crédito fiscal adeudado, así como los accesorios, en cuyo caso el ejecutor deberá suspender la diligencia y entregar el recibo correspondiente de pago, el cual deberá efectuarse en efectivo o en cheque; en los términos del Oficio Circular 314-3-A-63600, emitido por la Dirección General de Oficinas Federales de Hacienda y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de octubre de 1967, el cual autoriza la aceptación de cheques sin certificar en pago de créditos fiscales.

Cuando se embarguen bienes raíces, derechos reales o negociaciones, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad, pero cuando dichos bienes queden comprendidos en la jurisdicción

de dos o más oficinas del registro público en todas ellas se inscribirá el embargo (La negociación embargada recibe el nombre de intervención; institución que con posterioridad la analizaremos detalladamente).

El artículo 163 del Código Fiscal señala que si el deudor o la persona con la que se entienda la diligencia de embargo quiera impedir que se lleve a cabo, no dejando penetrar al ejecutor al lugar donde se encuentren los bienes; ya sea que no abriere las puertas de las construcciones, edificios o casas señalados para la traba o en los lugares que se presume que existen bienes embargables, en cuyo caso el ejecutor con la presencia de dos testigos podrá romper las cerraduras para que se continúe con la diligencia.

El mismo procedimiento se seguirá cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia no abriere los muebles en los que se suponga se encuentran alhajas, dinero u otros bienes embargables, el ejecutor trabará embargo en los muebles cerrados y en su contenido los sellará y los depositará en la oficina ejecutora para que en un término de tres días sean abiertos por el deudor o su representante legal, si no se presentare en dicho término, será un experto designado por dicha oficina (31).

Los bienes embargados deberán sujetarse a la valuación, y se define en los siguientes términos:

"La valuación es el acto procedimental que consiste en fijar un valor a los bienes embargados como acto previo a la enajenación o adjudicación forzosa" (32).

31).-Código Fiscal de la Federación, 1985.

32).-Garza Sergio, Op. Cit., Pág. 800.

Por lo tanto la base para la enajenación de los bienes inmuebles embargados es el avalúo, en negociaciones es el avalúo pericial y en los demás casos la base que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado.

Consideramos que en el avalúo de los bienes embargados hecho por la oficina ejecutora, se cumple con garantía de audiencia, ya que se notifica al particular el resultado de la valuación, dándosele la oportunidad de inconformarse con el resultado de la misma, por lo que podrá nombrar perito de su confianza ya sea de los señalados en el reglamento del Código Fiscal o alguna empresa o institución dedicada a la compraventa o su basta de bienes; por tanto, si no se dieran los supuestos señalados anteriormente se procedería en forma arbitraria al pretender enajenar los bienes sin saber el valor de ellos, lo que daría como resultado que el obligado no sabría si dichos bienes cubrieron su deuda o se excedió en el pago.

DE LA INTERVENCION.-Cuando la diligencia de embargo se refiera a negociaciones, el depositario designado tendrá el carácter de interventor con carga a la caja o de administrador.

Quando el interventor con cargo a la caja separe las cantidades que correspondan por concepto de salarios y demás créditos preferentes, deberá retirar de la negociación intervenida el 10% de los ingresos en dinero diariamente y entregarlos en la caja de la oficina ejecutora.

Quando el interventor note irregularidades que pongan en peligro los intereses del fisco, dictará las medidas provisionales urgentes, pero si dichas medidas no fueren aceptadas se suspenderá la intervención con cargo a la caja, y se convertirá en administración, o bien se procederá a vender la negociación.

El interventor administrador tendrá todas las facultades --

que correspondan a la administración de la sociedad; podrá ejercer actos de dominio y de administración para pleitos y cobranzas, -- otorgar o suscribir títulos de créditos, presentar denuncias y -- querellas, otorgar poderes generales o especiales, además no su -- jetará su actuación al consejo de administración, asamblea de ac -- cionistas socios o partícipes.

Pero tratándose de negociaciones que no constituyan una so-- ciedad, tendrá las facultades de dueño para la conservación y bue -- na marcha del negocio.

Los artículos 168 y 171 del Código Fiscal señalan que el nom -- bramiento de interventor administrador deberá ser anotado en el - registro público que corresponda al domicilio de la negociación - intervenida; la intervención se levantará cuando el crédito fis - cal se satisfaga o cuando la negociación se haya enajenado (33).

ENAJERACION FUERA DE REMATE.-Los bienes que pueden enajenar -- se fuera de remate en los supuestos señalados por el artículo -- 192 del Código Fiscal de 1985 son:

I.-"El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, - se enajenen o adjudiquen los bienes - a favor del fisco, siempre que el pre -- cio en que se vendan cubra el valor - que se haya señalado a los bienes em -- bargados.

II.-Se trate de bienes de fácil descomposi -- ción o deterioro o de materiales infla -- mables, siempre que en la localidad no

33).-Código Fiscal de la Federación, 1985.

se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

III.-Se trate de bienes que habiendo salido -- a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado postores".

El artículo 172 del Código Fiscal de 1986, señala que:

"...Las autoridades fiscales podrán proceder a la enajenación de la negociación -- intervenida cuando lo recaudado en tres -- meses no alcance a cubrir por lo menos -- el 24% del crédito fiscal, salvo que se -- trate de negociaciones que obtengan sus -- ingresos en un determinado período del -- año, en cuyo caso, el porcentaje será el que corresponda al número de meses trans -- curridos a razón del 8% mensual y siem -- pre que lo recaudado no alcance para cubrir el porcentaje del crédito que resul -- te".

RAMETE DE BIENES EMBARGADOS.-La enajenación de los bienes -- embargados, se llevará a cabo a los treinta días siguientes de -- practicado el embargo y el avalúo de los bienes.

La enajenación de los bienes se realizará en subasta pública en el local de la oficina ejecutora, aunque la autoridad podrá designar otro lugar para la venta u ordenar que los bienes -- embargados se vendan en lotes o piezas sueltas.

La publicación de la convocatoria se hará cuando menos diez días antes de que se rematen, la que se fijará en sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que --

se juzgue conveniente.

Cuando el valor de los bienes exceda de una cantidad que --
equivalga a cinco veces el salario mínimo general de la Zona --
económica correspondiente elevado al año, la convocatoria se --
publicará en el órgano fiscal de la entidad en que resida la au-
toridad ejecutora y en uno de los periódicos de mayor circula --
ción, dos veces con intervalo de siete días. La última publica--
ción se hará cuando menos diez días antes de la fecha del remate.

Los acreedores que aparezcan en el certificado de graváme --
nes correspondiente a los últimos diez años se citarán para que -
comparezcan al remate y hagan las observaciones pertinentes las --
cuales se resolverán por el ejecutor.

Mientras no se finque el remate, la persona embargada, puede
proponer comprador que pague de contado la cantidad suficiente -
para cubrir el crédito fiscal.

Sergio Francisco de la Garza señala que el precio mínimo del
remate, en la primera almoneda, es la llamada postura legal, que
fija por las dos terceras partes del valor de los bienes, y que
se considera como base para el remate, es decir, el valúo (34).

El Código Fiscal citado anteriormente, señala que si el im-
porte de la postura es menor al interés fiscal, se rematarán de
contado los bienes embargados. La autoridad exactora podrá ena-
jenar a plazos los bienes embargados en los casos y condiciones
que establezca el reglamento del Código Fiscal, quedando por lo
tanto liberado de pago el embargado.

Al escrito en que se haga la Postura se acompañarán necesari-
amente un certificado de depósito por el 10% cuando menos del
valor fijado a los bienes, en las poblaciones a donde no haya -
Instituciones de depósito, este se hará de contado en la ofici-
na ejecutera. El importe de los depósitos servirá de garantía -

para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los postores por las adjudicaciones que se les haga de los bienes rematados.

Inmediatamente de fijado el remate se devolverán los certificados de depósito o las cantidades depositadas, excepto el administrado, cuyo valor continuará como garantía del cumplimiento de su obligación.

Además Sergio de la Garza señala que al escrito en que se haga la postura deberá contener los siguientes requisitos: I.-Cuando se trate de Personas Físicas, el nombre, la nacionalidad y domicilio del postor y en su caso la clave del R.F.C., tratándose de sociedades el nombre o razón social, la fecha de su constitución, la clave R.F.C., y el domicilio social; II.-La cantidad que se ofrezca y la firma de pape (35).

ACTO DE REMATE; PRIMERA SUBASTA.-El remate deberá abrirse el día y hora señalados en la convocatoria, por el Jefe de la Oficina Ejecutera, quien deberá pasar lista de los que presentaren sus posturas, el jefe de la oficina señalará qué posturas fueron calificadas como legales y cuál es la mejor de ellas, concediendo períodos sucesivos de cinco minutos, con el objeto de que los postores mejoren las posturas, cuando la última postura no fuere mejorada, se fincará el remate en favor de quien haga la mejor postura. Si en la última postura se ofrece igual suma de contado por 2 o más licitantes, se designará por suerte la que deba aceptarse. Dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, el postor entregará en la caja de la oficina ejecutera el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura.

Cuando se trata de bienes inmuebles o negociaciones el pago a la oficina exactera será en el término de diez días, citándose

35).-Ob. Cit., Pág. 804.

al ejecutado para que otorgue y firme la escritura de venta correspondiente.

SEGUNDA Y TERCERA ALMONEDA.—Puede darse el caso de que en la primera almoneda (o primera subasta), no concurren posteros, deberán fijarse una segunda almoneda señalando día y hora fija para su celebración, haciendo la publicación de la convocatoria una sola vez, la que se celebrará a los quince días siguientes; por el poco interés que hubo en la primera almoneda para concurrir posteros, se deducirá un 20% de la señalada para la primera.

En el supuesto de que no se finque el remate en la segunda almoneda, debe convocarse a una tercera en la que la base reduce aún más, pues se fija deduciendo un 20% de la segunda.

El fisco federal tendrá preferencia para adjudicarse los bienes ofrecidos en remate, hasta por el monto de adeudo si éste no excede de la cantidad en que debe fincarse el remate en la tercera almoneda.

El remate fincado por el Jefe de la Oficina ejecutora quedará firme cuando el valor de los bienes muebles o inmuebles no sea mayor de \$ 100,000.00, si excede de esta cantidad el remate debe ser aprobado por una oficina superior de la S.H.C.P. (Dirección General de O.F.H.), en caso de no aceptar el remate, se devolverá al postor el depósito que hubiera hecho.

En la reforma al Código Fiscal de 1986 en lo relativo al remate de bienes embargados desaparece la tercera almoneda, disponiendo el artículo 191 lo siguiente: "Si tampoco se fincare el remate en la segunda almoneda, se considerará que el bien fue enajenado en un 50% del valor de avalúo, aceptándose como dación en pago para el efecto de que la autoridad pueda adjudicárselo, enajenarlo a donarlo para obras o servicios públicos, o a instituciones asistenciales o de beneficencia autorizadas conforme -

a las leyes de la materia".

El artículo 150 del Código Fiscal dispone que con motivo -- del procedimiento administrativo de ejecución, las personas de-- berán cubrir el 2% por cada una de las diligencias mencionadas-- anteriormente: Requerimiento, Embargo y Remate; así como los gas tos extraordinarios que hubieren surgido con motivo de dicho pro-- cedimiento (36).

7.-Características del procedimiento administrativo de eje - cución. Serra Rojas señala las siguientes:

I.-Predominio de la acción de oficio, para la buena administración de los intere - ses públicos, que al mismo tiempo repre - senta una garantía para los administra - dores, la autoridad administrativa lo - empieza de oficio, cuando no se obtiene espontáneamente la prestación que ya ha sido determinada por la misma autoridad.

II.-Predominio de la forma escrita; todo se - asienta en forma escrita.

III.-Es oneroso, no es un procedimiento gratui to, como sucede en el procedimiento admi - nistrativo, ya que se cobran gastos de eje - cución al deudor que se le ha seguido el - procedimiento administrativo de ejecución.

IV.-Es formalista, requiere de ciertas formali dades por parte del ejecutor, tales como - las que se deben respetar en la diligencia de requerimiento de pago.

36).-Código Fiscal de la Federación, 1985.

- V.-Es un procedimiento en el que encontramos rapidez por su propia naturaleza.
- VI.-Es un procedimiento que se puede suspender, previo aseguramiento de la cantidad adeudada.
- VII.-El titular del procedimiento siempre lo es el Estado, es decir la administración activa, pues nunca llega a presentarse en relaciones entre particulares, es un privilegio del que sólo goza la administración.
- VIII.-Por medio de él la administración ejecuta por sí sus propias resoluciones sin que medie poder distinto a ella en su consumación.
- IX.-El procedimiento ejecutivo ha sido tradicionalmente secreto.
- X.-La falta de determinación en cuanto a las pruebas que pueden aportar los particulares como la administración misma.
- XI.- Incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento.
- XII.- Falta de una sistematización jurídica -- precisa para impugnar las decisiones administrativas (37).

De las características anteriormente mencionadas consideramos que la señalada con el número IX que menciona que el procedimiento ejecutivo ha sido tradicionalmente secreto, viola la garantía de audiencia, ya que dicho procedimiento además de llevarse a cabo ante los Tribunales establecidos por la ley, deberá ser --

público y no secreto, dándose a conocer al particular afectado -- los resultados del juicio.

8.-El cumplimiento forzado de quienes por alguna circunstancia se han constituido en mora en el cumplimiento de una obligación fiscal, de la cual el sujeto activo es la administración y esta, dada la naturaleza de su actividad y de las atribuciones -- que tiene a su cargo aplica un procedimiento rápido mediante el -- cual obtiene lo que por medios normales no ha podido, es pues la finalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución obtener -- una prestación adeudada para que el buen funcionamiento de la actividad administrativa continúe o marche en forma eficiente al -- obtener el cumplimiento de una decisión administrativa y así poder llevar ininterrumpidamente los servicios públicos.

CAPITULO III

LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

- 1.-QUE DEBE ENTENDERSE POR GARANTIA DE AUDIENCIA
- 2.-LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION
- 3.-CRITERIO SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
- 4.-EXCEPCIONES A LA GARANTIA DE AUDIENCIA
- 5.-ALGUNAS SITUACIONES CONCRETAS.

1.-Entre los derechos de los ciudadanos encontramos a la garantía de audiencia que se encuentra mencionada en el artículo -- 14 de la Constitución Política que dice:

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

En sus orígenes la garantía de audiencia se hizo valer ante autoridades judiciales, ahora se ha hecho extensiva para las autoridades administrativas y las legislativas.

La garantía de audiencia protege a todos los individuos, sin importar la raza, la religión, el sexo o la nacionalidad, de ser privado sin un juicio previo de alguno de los bienes jurídicos -- tutelados por dicho precepto constitucional.

Lo antes mencionado guarda relación con lo que establece el

artículo primero de la Constitución Política, "...ya que todo individuo como gobernado necesita estar en los Estados Unidos Mexicanos, y como tal tiene derecho a gozar de todas las garantías -- individuales consagradas en los primeros veintinueve artículos -- de la Constitución Política" (1).

Por lo tanto, todo procedimiento que sigan las autoridades - en el que pretendan privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por la garantía en cuestión, deberán ajustarse a lo que - dispongan las leyes dando al particular la oportunidad necesaria para que presente sus defensas, se le oiga en juicio y aporte las pruebas que estime convenientes con la finalidad de que la autoridad dicte una resolución definitiva ajustada a Derecho, si lo anterior no acontece se estará en presencia de una violación constitucional, por lo que deberá otorgarse al particular la protección de la Justicia Federal.

A continuación analizaremos cada uno de los elementos que integran la garantía de audiencia.

BIENES JURIDICOS TUTELADOS POR LA GARANTIA DE AUDIENCIA:

La Vida.-Es el estado existencial del sujeto, dicha garantía protege la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad, que pretendan hacer de ella objeto de privación; entendiéndose por privación la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad, que consiste en la disminución de la esfera jurídica del gobernado de un bien material o inmaterial - (derecho). (2).

1).-Burgoa Ignacio "Las Garantías Individuales", México, Ed. Porrúa, 1984, Págs. 528 y 529.

2).-Burgoa Ignacio, Op.Cit., Págs. 529 y 530.

La Libertad.-Consiste en la facultad del hombre para obrar según su voluntad o su naturaleza (3).

La Propiedad.-Es un derecho real, del cual se derivan tres derechos subjetivos como son el uso, disfrute y disposición de la cosa.

La Posesión.-Para considerarse como posesión se requiere - que se ejerciten alguno o algunos de los derechos atribuibles a la propiedad como por ejemplo: el contrato de arrendamiento, el de comodato, etc.

Derecho.- Es cualquier derecho subjetivo sea real o personal (4).

La garantía de audiencia se compone en los términos del artículo 14 constitucional de cuatro garantías específicas que son:

EL JUICIO PREVIO A LA PRIVACION.-El artículo 14 constitucional al referirse al previo juicio para privar a una persona de sus propiedades, posesiones o derechos, implica la existencia de un procedimiento de privación iniciado por la autoridad ya sea judicial o administrativa, del cual tenga conocimiento el particular para hacer valer su defensa y sus alegatos.

TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS.-El artículo 14 de la Constitución Política hace mención a los Tribunales previamente establecidos, entendiéndose por tales a las Instituciones judiciales o administrativas que tienen como misión desempeñar funciones jurisdiccionales.

FORMALIDADES PROCESALES ESENCIALES.-Estas se encuentran en la propia naturaleza del procedimiento y se consideran como --

3).-Diccionario Kapelus, Argentina 1979, Pág. 784.

4).-Burgoa Ignacio, Op. Cit., Págs. 531 y 533.

tales como la notificación, presentar pruebas, término para contestar y la oposición a las pretensiones de privación (5).

1o. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le de oportunidad de presentar sus defensas.

2o. Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad.

3o. Que cuando se agote la tramitación, se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones.

4o. Que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo fije la forma de cumplirse (6).

CONFORME A LEYES EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL HECHO.--La última garantía específica de seguridad jurídica que señala el artículo 14 de la Constitución Política, consiste en que el fallo definitivo del juicio o procedimiento de privación, deberá dictarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (7). Esta garantía además guarda relación con el principio de que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

5).-Burgoa Ignacio, Op. Cit., Págs. 543, 546 y 547.

6).-Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo", México, Ed. Porrúa, 1979, Pág. 282.

7).-Burgoa Ignacio, Op. Cit., Pág. 549.

En síntesis la garantía de audiencia se encuentra consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política y protege a todo individuo que se encuentra en peligro de ser privado por un acto de la autoridad de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha garantía como son la vida, la libertad, las propiedades, posesiones o derechos.

2.-Desde años anteriores se ha venido estudiando el problema de la constitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución o facultad económico-coactiva, como aún es conocido - por muchos, se planteó tal situación ante la Suprema Corte de Justicia, y se manifestaba que el procedimiento administrativo de ejecución violaba el artículo 14 de la Constitución Política, porque este precepto ordenaba que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (8).

Además, se consideró que se violaba el artículo 14 constitucional porque la autoridad administrativa no era competente para fundar y motivar la causa legal de un procedimiento.

Sestiene Vallarta, citado por Sergio Francisco de la Garza que la facultad económico-coactiva, sí forma parte de las funciones administrativas por lo que el poder ejecutivo sí es competente para poder ejercitarla (9).

Fraga manifiesta que está convencido de que sea el Poder Administrativo el facultado para hacer efectivos los impuestos, de otra manera el Estado se vería en apuros para poder realizar las atribuciones que tiene encomendadas.

8).-De la Garza Sergio Francisco "Derecho Financiero Mexicano", México, Ed. Porrúa, 1985, Pág. 783.

9).-De la Garza Sergio Francisco, Op. Cit., Pág. 784.

La Jurisprudencia 104, de la 2a. Sala señala:

"Que la facultad económico-coactiva no vio -
la el artículo 14 constitucional".

Además, indica lo siguiente:

El uso de la facultad económico-coactiva por las autoridades administrativas no está en pugna con el artículo 14 constitucional, así como que su aplicación para el cobro de cantidades que no tienen el carácter de impuestos o adeudos al fisco importa una violación de garantías (10).

Sergio Francisco de la Garza emite su opinión en el sentido de que la facultad económico-coactiva cumple con la garantía de previa audiencia pues el deudor del crédito es llamado al mismo procedimiento a virtud del requerimiento de pago.

Si no consta que el deudor tuvo conocimiento del procedimiento ejecutivo se violan los artículos 14 y 16 constitucionales (11).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la tesis de que:

La diligencia de requerimiento es la base del procedimiento económico-coactivo; si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda actuación posterior resulta viciada, ya que su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violación en su perjuicio del artículo 14 constitucional.

10).-Francisco de la Garza Sergio, Op. Cit., Pags. 784, 785 y 786.

11).-Op. Cit. Pág. 790.

Un Tribunal Colegiado sostuvo que para que no se viole el artículo 14 constitucional, debe notificarse previamente al deudor el inicio del procedimiento (12).

Sánchez León Gregorio, considera que la garantía de audiencia no se respeta dentro del Procedimiento Ejecutivo y opina lo siguiente:

Debe decirse que dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución, no se observa la garantía de audiencia, como se puede observar de los artículos del Código Fiscal que le regulan, ya que en ningún momento del procedimiento se otorga al particular el derecho de ser oído en defensa o sea, que se le otorgue la oportunidad de presentar sus excepciones y defensas, ni se le da la oportunidad de aportar pruebas, ya sea por cualquier sistema de comprobación; y por otra parte, también se niega al particular el derecho de alegar en su favor y mucho menos se prevé una resolución que dé fin al procedimiento en el cual se decida sobre las cuestiones debatidas.

El Estado es Juez y parte, se niega al particular todo derecho de defensa (13).

Este mismo autor manifiesta lo siguiente:

12).-Ibid, Pág. 789.

13).- "El Nuevo y Verdadero Aspecto de Inconstitucionalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución", México, Publicación de la Academia de Derecho Fiscal, 1969, Págs. 32 y 33.

Dentro de los derechos del deudor, no existe el más mínimo derecho de audiencia consagrada por la Constitución, para impugnar el crédito fiscal, ya que no tiene oportunidad de ser oído en defensa, alegar y que se resuelva la controversia, sobre las impugnaciones que hiciera del crédito. El Legislador debió respetar la previa audiencia, aunque el hacerle estableciera un procedimiento sumario e sumarísimo, con las modalidades jurídicas propias de los procedimientos administrativos en atención a la naturaleza del Derecho Fiscal, cuyas normas son de interés público y además, porque los créditos fiscales tienden a cubrir necesidades colectivas de inaplazable satisfacción por parte del Estado cuya interrupción podría ocasionar una alteración en el orden social y económico. - (14).

Consideramos que dentro del procedimiento administrativo de ejecución no se respeta la garantía de audiencia previa, ya que en dicho procedimiento se ejecuta al contribuyente sin tomar debidamente en consideración los elementos esenciales que la conforman.

A continuación analizaremos cada uno de esos elementos con relación al procedimiento administrativo de ejecución.

Por lo que respecta al juicio previo, consistente en un procedimiento iniciado por la autoridad competente del cual deberá -

14).-Ibid, Págs. 34 y 35.

tener conocimiento previamente el particular para hacer valer -- sus defensas y alegatos; el procedimiento administrativo de -- ejecución se inicia con el "requerimiento de pago", que la autoridad administrativa hace al deudor moroso para que cumpla con su obligación en la misma diligencia, apercibido que de no hacerlo se le embargarán bienes suficientes para cubrir el crédito fiscal.

Una vez visto lo anterior nos damos cuenta que la autoridad administrativa da al particular la oportunidad de enterarse del juicio que se entablará en su contra por medio de la notificación del requerimiento; pero no por esto, se le permite presentar sus defensas y alegatos, es decir interponer excepciones y defensas para impugnar el crédito fiscal, que originó el procedimiento aludido y dar así satisfacción a sus propios intereses jurídicos relacionados con el interés fiscal exigido.

Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace mención al "requerimiento" como la base del procedimiento ejecutivo, para que el obligado tenga conocimiento del procedimiento -- y cumplir con lo establecido en la garantía de audiencia; la -- única finalidad que persigue la autoridad fiscal es que el particular cumpla con sus obligaciones fiscales en el plazo fijado por la ley y en el supuesto de no cumplir se le ejecute, es decir, se aplique el procedimiento administrativo de ejecución -- (consistente en el embargo y remate de sus bienes), y la consecuencia violación en su perjuicio del artículo 14 constitucional

El segundo de los elementos esenciales que menciona la -- garantía de audiencia se refiere a los Tribunales Previamente Establecidos.--En este aspecto consideramos que el procedimiento administrativo de ejecución debe efectuarse sólo por autoridad administrativa, ya que el Código Fiscal les da tal competencia; si se aplicara por autoridad distinta se estaría en presen --

cia de una violación a la garantía de audiencia.

Por lo que respecta al tercer elemento que se refiere a las Formalidades Procesales Esenciales que señala el artículo 14, -- son la notificación, términos para contestar, oposición a las -- pretensiones de privación, así como el de presentar pruebas; con -- relación al procedimiento administrativo de ejecución, se niega -- al particular un término para contestar (emplazamiento), y poder -- se oponer así a las pretensiones de privación por parte de la -- autoridad fiscal; mucho menos se le concede el derecho que tie -- ne para presentar pruebas que le sirvan como medio de defensa -- para poder alegar lo que a su interés convenga y poder así dic -- tar una resolución definitiva ajustada a derecho que decida sobre -- las cuestiones debatidas; por tanto no se respeta la garantía de -- audiencia.

Por lo que respecta al último de los elementos esenciales -- que integran la garantía de audiencia es el que se refiere a -- Leyes Expedidas con "Anterioridad al hecho", en lo que se refiere -- al procedimiento de ejecución, éste deberá aplicarse conforme a -- leyes expedidas con anterioridad al hecho.

No debemos dejar pasar por alto aunque no forme parte del te -- ma que nos ocupa, pero que tiene una íntima relación con el proce -- dimiento administrativo de ejecución, nos referimos a los recur -- sos, los cuales controlan la legalidad de los actos de la admi -- nistración y que han sido creados para otorgar a los particulares -- medios legales de facilitar la defensa de sus derechos; así conta -- mos con el Recurso de Revocación y el de Oposición al Procedimien -- to Administrativo de Ejecución, los cuales podrán interponerse -- ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El primero de dichos recursos podrá interponerse por las re -- soluciones que:

I.-Determinen contribuciones o sus accesorios.

Dentro de las contribuciones quedan comprendidos los impuestos, las aportaciones de seguridad social y dentro de los accesorios quedan los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución...

III.-Ninguna la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

Por lo que respecta al recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procede contra los siguientes actos:

I.-Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue -- que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso, sea imputable a la oficina -- ejecutora, o se refiere a recargos, gastos de ejecución...si el cobro en exceso es imputable a la autoridad determinadora del crédito fiscal, procede el recurso de revocación contra el acto de determinación, como impugnabile y no el de oposición al procedimiento de ejecución.

II.-Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

III.-Afecten el interés jurídico de terceros:

A).-Porque el tercero afirma ser propietario de los -- bienes embargados.

B).-Porque el tercero sostenga tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscos federales (15).

Aunque como sabemos, el Fisco Federal nunca actúa despojado, lo que significa, que para que proceda un juicio en contra del -- fisco, será necesario garantizar el interés fiscal; ya que para--

15).-Francisco de la Garza Sergio, Op. Cit., Págs. 326, 829 y 830.

16).-Burgoa Ignacio, Op, cit, Pág. 545.

obtener la suspensión definitiva del procedimiento de ejecución, -
 sí es necesario que quede garantizado.

3.-La Suprema Corte de Justicia sentó las siguientes Tesis --
 Jurisprudenciales que están ligadas con la garantía constitucio --
 nal de audiencia en el procedimiento administrativo de ejecución.

Jurisprudencia 104, de la 2a. Sala.

El uso de la facultad económico-coactiva
 por las autoridades administrativas no --
 está en pugna con el artículo 14 constitu
 cional (16).

La Jurisprudencia de la Suprema Corte en su tesis respectiva
 admite la posibilidad de que las autoridades administrativas pue-
 dan privar a alguna persona de sus propiedades, posesiones o de-
 rechos.

El artículo 14 Constitucional, al garanti-
 zar la posesión, se refiere tanto a las au
 toridades judiciales como a las administra
 tivas, por lo que éstas, lo mismo que aque
 llas, no pueden privar a nadie de sus pro-
 piedades, posesiones o derechos, sin haber
 le oído previamente en defensa si así pro-
 cede según el ordenamiento aplicable (17).

La siguiente tesis jurisprudencial se otorgó a los gobernados
 contra autoridades administrativas cuando se trate de privaciones.

Las garantías individuales del artículo 14
 constitucional se otorgan para evitar que

16).-Burgoa Ignacio, Ob. Cit., Pág. 545

17).-Op. Cit., Pág. 544.

se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último (18).

La Suprema Corte ha establecido que una ley secundaria es -- contraria al artículo 14 constitucional cuando no se organiza el procedimiento que de audiencia al interesado y va aún más lejos; aunque la ley no establezca las formalidades, la autoridad administrativa está obligada a observarlas (19).

Además sostiene la Corte:

El artículo 14, constitucional obliga a -- las autoridades administrativas; pero el poder legislativo también está obligado -- a que sus leyes establezcan un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes -- (20).

Ejecutoria de la Suprema Corte:

El uso de la facultad económico-coactiva -- por las autoridades administrativas no -- está en pugna con el artículo 14 constitucional; así que como su aplicación para el cobro de cantidades que no tienen el carácter de impuestos o adeudos al fisco importa una violación de garantías (21).

18).-Op. Cit., Pág. 546.

19).-Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., Pág.279.

20).-Op. Cit., Pág. 279.

21).-Francisco de la Garza Sergio, Op.Cit., Pág. 785.

4.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece ciertas excepciones a la garantía de audiencia, estas limitaciones a los derechos públicos del gobierno son las siguientes:

El que establece el artículo 33 de la Carta fundamental -- cuando considera que los extranjeros que residan en el territorio Nacional y que se consideran indeseables, el Presidente de la República podrá expulsarlos sin juicio previo.

Otro caso de excepción a la garantía de audiencia es el relativo al artículo 27 en su párrafo segundo, que hace referencia -- a la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización; en el cual las personas afectadas por un acto de privación no contarán con la audiencia previa.

Esta excepción ha sido conformada por la Jurisprudencia de la Suprema Corte que asienta:

"En materia de expropiación, no rige la garantía de audiencia previa consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal porque ese requisito no está comprendido entre los que señala la misma carta fundamental" (22).

Las personas que se vean afectadas por un acto expropiatorio, podrán interponer el Juicio de Amparo, pero no por violaciones -- al artículo 14 constitucional, pero sí en el supuesto de que contravenga la de legalidad que se encuentra consignada en la primera parte del artículo 16 constitucional (23).

22).-Burgoa Ignacio, Op. Cit., Pág. 550.

23).-Op. Cit., Pág. 551.

La Suprema Corte ha establecido otra excepción a la garantía de audiencia en materia tributaria; en cuanto antes del acto que fije un impuesto la autoridad fiscal no tiene obligación de escuchar al causante, por lo tanto las leyes fiscales no necesariamente deben consignar un procedimiento para que conforme a él los -- causantes discutan los impuestos, derechos o aprovechamientos, si esto sucediera resultaría sumamente grave que el poder ejecutivo tuviera que oír previamente al causante al fijarse un impuesto, -- ésto acarrearía la suspensión de los servicios públicos y la desaparición de las Instituciones y del orden constitucional por -- faltar los recursos económicos necesarios para su supervivencia.

La Jurisprudencia del tribunal pleno sostiene lo siguiente:

Para la constitucionalidad de los impuestos no se exige que la ley que los cree -- establezca el procedimiento para cobrar -- los, pues el cobro puede realizarse de -- acuerdo con lo que dispongan otras leyes, como sucede en varias entidades federativas. No se incluye como derecho, en cuanto al establecimiento de los impuestos, -- el procedimiento que debe seguirse para -- su cobro; sin perjuicio del uso de medios de defensa ordinarios o extraordinarios (24).

Lo mencionado anteriormente guarda relación con las ideas expuestas por Vallarta al aseverar éste, que la facultad económico-coactiva no viola el artículo 14 constitucional, ya que el Estado debe actuar con prontitud en el cobro de los impuestos para --

24).-Ibid, Pág. 552.

que los servicios públicos puedan llevarse a cabo; lo que no se lograría si se tuviera que observar previamente la garantía de audiencia.

Sin embargo debemos tener presente que la determinación de un impuesto y su cobro no es un acto de privación en sentido estricto; y que puede traducirse en prestaciones de dar; si esas -- prestaciones no se hacen efectivas la autoridad fiscal realiza -- rá el procedimiento administrativo de ejecución, el cual da fin -- con el remate y adjudicación de los bienes o derechos del causante que se hayan secuestrado administrativamente para asegurar los intereses fiscales; tales actos si constituyen el carácter de actos de privación, por eso las personas que no cubren su adeudo fiscal, deberá dárseles la oportunidad probatoria y defensiva que señala el artículo 14 constitucional.(25).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, es cuando existe la posibilidad de que los causantes impugnen el monto del impuesto y así poder cumplir -- con la garantía constitucional de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional (26).

La garantía de audiencia tampoco puede observarse en las órdenes judiciales de aprehensión, tal y como lo estipula el artículo 16 constitucional que no exige que se oiga previamente al detenido e indiciado en defensa, solamente exige que las órdenes de -- aprehensión o detención, estén precedidas de alguna denuncia, acusación o querrela respecto de un hecho que se castigue con pena -- corporal por las leyes penales, apoyadas bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculapado (27).

25).-Burgoa Ignacio, Op. Cit., Pág. 552.

26).-Op. Cit. Pág. 553.

27).-Ibid, Pág. 553.

Otra excepción a la garantía de audiencia es la que se refiere a la materia agraria y es la que consagra el artículo 27,-- en sus párrafos X, XIV y XVII, de la Constitución Política.

Los propietarios o dueños de predios afectables por dotación de tierras, bosques y aguas en favor de núcleos de población, no deben ser escuchadas en defensa por las autoridades agrarias antes de que se decreta la resolución presidencial de dicha dotación.

Conforme a lo que expresa la fracción X del artículo 27 de la Constitución Federal dice:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concederseles y se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

El párrafo XIV niega recursos ordinarios a los propietarios y permite ocurrir dentro del año al gobierno federal para el pago de la indemnización.

El párrafo XVII, inciso c) dice: si el propietario se opusiere al fraccionamiento de los excedentes se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación

(28).

El artículo 297 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dice:-- que los propietarios que resulten presuntos afectados en los procedimientos dotatorios "...podrán ocurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixta exponiendo lo que a su derecho convenga, -- durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes -- de que aquellas rindan su dictamen al Ejecutivo local", agregando que "Los alegatos y documentos que con posterioridad se ofrezcan, deberán presentarse ante el delegado agrario en el plazo a que -- se refiere el artículo 295 (30 días), para que se tomen en cuenta al hacerse la revisión del expediente". (29).

La última excepción a la garantía de audiencia es la que establece el artículo 3o fracción II de la Constitución Política -- que dice: "...los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier otro tipo o grado destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener previamente -- en todo caso, la autorización expresa del poder público. Dicha -- autorización podrá ser negada o revocada sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno".

5.-Conviene analizar diversas situaciones concretas, con la finalidad de determinar la operatividad de la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo en su fase previa a la determinación del crédito fiscal.

En relación con los hechos observados en actas.

Se establece un mecanismo de defensa para el causante que estuviere sujeto a visita domiciliaria, forzoso en su utilización, -- so pena de preclusión del derecho de ofrecer y aportar pruebas.

Las visitas domiciliarias para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, se sujetarán a lo que establece el artículo 54 del Código Fiscal de la Federación de 1986 que expresa:

"Los contribuyentes que se encuentren inconformes con los hechos asentados en las actas finales de la visita domiciliaria, podrán presentar dentro de los 45 días siguientes al inmediato posterior a aquel en que se cerró, su escrito de inconformidad ante las autoridades fiscales, acompañado de las pruebas documentales pertinentes y vinculadas a los hechos que pretendan desvirtuarse, siempre que no le hubiesen solicitado su presentación durante el desarrollo de la visita.

Los hechos con los cuales el contribuyente no se inconforme dentro del plazo legal o haciéndolo no los hubiera desvirtuado con las pruebas a que se refiere el párrafo anterior se tendrán por consentidos".

El maestro Francisco Lerdo de Tejada opina que se trata de una simple instancia de actas de inspección o auditoría, que en manera alguna tiene el carácter de recurso administrativo.

Creemos por lo tanto que el contribuyente que se encuentre en el caso de la visita domiciliaria o auditoría directa, tiene salvaguardada su garantía de audiencia.

Por lo tanto todos tienen derecho a ser oídos antes de la determinación del crédito fiscal, tal es también el caso de las instituciones de crédito o de seguros.

Para el efecto transcribimos la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"COMISION NACIONAL BANCARIA, LAS OPINIONES DE LA, EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA SE DEBEN DAR A CONOCER A LAS PARTES, PARA SATISFACER LA GARANZIA DE AUDIENCIA. Es indispen-

sable que las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria, cuando condicionan el sentido de una resolución emitida por la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta, se dan a conocer a las partes, con objeto de no dejarlos en estado de indefensión y así, -- poder rebatirlas y esgrimir lo que a sus derechos convengan, sin que valga la consideración en el sentido de que ni la Ley del Impuesto Sobre la Renta ni su Reglamento obligan a correr traslado de los dictámenes e informes que emite dicha Comisión, ya que es de explorado derecho que por encima de Leyes y Reglamentos, impetra la Constitución General de la República y existe la obligación de todas las autoridades de cumplir y respetar sus derechos"(30)

30)..- "El Procedimiento Administrativo de Ejecución", Revista de Investigación Fiscal, No. 31, 7-8 julio 1968, Págs. - 21, 22 y 23.

CONCLUSIONES

- 1.- Aún en el supuesto de que no exista en la ley fiscal aplicable, la obligación de respetar al interesado la previa audiencia -- para pronunciar la resolución del asunto, cuando el acto dictado lo perjudica, no exime a la autoridad de oírlo en defensa por hallares el mandato imperativo del artículo 14 constitucional.
- 2.- Es necesario que el Código Fiscal de la Federación, en lo relativo al procedimiento administrativo de ejecución observe -- las formalidades esenciales del procedimiento establecidas -- en la garantía de audiencia.
- 3.- El procedimiento administrativo de ejecución viola la garantía de audiencia, porque no establece un plazo para que a partir del requerimiento se dé oportunidad al particular para -- que se inconforme con la resolución de la autoridad administrativa presentando las pruebas que estime pertinentes.
- 4.- En el supuesto fiscal de que el particular rinda pruebas y se le escuche haciendo las aclaraciones pertinentes, la autoridad tendrá la obligación de analizarlas desechando las que -- considere ineficaces, viéndose en aptitud de dictar una resolución ajustada a Derecho, señalando si proceden o no las diligencias de embargo y remate de bienes.
- 5.- Es importante que la notificación sea entregada en forma personal al interesado en su domicilio, a fin de dar cumplimiento -- lo establecido en la garantía de audiencia, evitando que el -- particular quede en estado de indefensión, teniendo así conocimiento de los créditos que deberá cubrir.
- 6.- Cuando el ejecutante no encuentre a la persona interesada en domicilio sería conveniente elaborar al reverso de la notificación una acta circunstanciada exponiendo el motivo de que --

el particular no fue localizado, dejando citatorio con la persona que se encuentre en su domicilio, con su representante legal o con un vecino.

- 7.- Cuando la persona obligada se encuentre en el extranjero, se -- halle ausente o se encuentre enfermo, deberá darse la oportu -- nidad para que una persona lo represente, haciendo las gestio -- nes necesarias en su nombre.
- 8.- La diligencia de requerimiento de pago no es necesaria cuando -- se aplica el embargo precautorio, o cuando el particular obli -- gado se encuentre sujeto a prisión por mandato de la autoridad judicial en materia penal.
- 9.- Cuando sea necesario aplicar la diligencia de embargo, se hará del conocimiento al particular o a su representante, a fin de que éste se encuentre presente y pueda hacer la designación de los bienes; sólo podrán designarlos la autoridad o el represen -- tante legal, cuando aquél se rehusa o se encuentra ausente.
- 10.-El procedimiento administrativo de ejecución deberá ser públi -- co y no secreto, debiendo intervenir la autoridad fiscal, el -- obligado o su representante.

BIBLIOGRAFIA

- Barzdresch Luis "Curso Elemental de Garantías Constitucionales, México, Ed. Jus. 1977.
- Burgoa Ignacio "Las Garantías Individuales", México, Ed. Porrúa 1984.
- Fenech Miguel "Principios de Derecho Procesal Tributario," México, Ed. Porrúa. 1978.
- Flores Zavala Ernesto "Elementos de Finanzas Públicas", México, Ed. Porrúa. 1978.
- Fraga Gabino "Derecho Administrativo", México, Ed. Porrúa, 1978.
- De la Garza Sergio Francisco "Derecho Financiero Mexicano", Ed. Porrúa. 1985.
- González Pérez Jesús "El Procedimiento Administrativo", Madrid, Ed. Abaella. 1964.
- Nava Negrete Alfonso "Derecho Procesal Administrativo", México, Ed. Porrúa. 1959.
- Fallares Eduardo "Derecho Procesal Civil, México, S.A. 1959.
- Paine Thomas "Los Derechos del Hombre", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1970.
- Rabasa Emilio "El artículo 14, Estudio Constitucional," México, Ed. Porrúa. 1979.
- Revista de Investigación Fiscal "El Procedimiento Administrativo de Ejecución". No. 311, 7-8 julio 1968.
- Sánchez León Gregorio "El Nuevo y Verdadero Aspecto de inconstitucionalidad del Procedimiento Administrativo de Ejecución", Publicación de la Academia de Derecho Fiscal. 1969.
- Sánchez Viamonte Carlos "Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa", Ed. Cultura. 1970.
- Sarabia Barajas Jacinto "La Facultad Económica Coactiva", Tesis - Profesional, México. 1965.
- Segundo Vo. Linares "La Constitución de los Estados Unidos de América, anotada con Jurisprudencia, Buenos Aires, Ed. Guillermo --- Kraft. Tomo I.

Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo ", México, Ed. Porrúa
1978, Tomo I.

Kapelus "Diccionario, Argentina, 1979.

Vallarta L. Ignacio "Cuestiones Constitucionales (Votos)", México,
Ed. Porrúa, 1979. Tomo I.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación
de 1984.

Código Fiscal, México, 1984.

Código Fiscal, México, 1985.

Código Fiscal, México, 1986.