Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

IGNACIO L. VALLARTA

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

IGNACIO L. VALLARTA

Nació el 25 de agosto de 1830 en Guadalajara, del hoy Estado de Jalisco, descendiente de españoles asentados de tiempo atrás en la región.

De sus primeros estudios es encargado don Faustino G. Ceballos, ingresando al Seminario Conciliar de Guadalajara el 8 de diciembre de 1843. Dedicado y estudioso, obtiene los primeros lugares graduándose Bachiller en 1848. De esta época data su afición a los clásicos. Diserta sobre Historia, Filosofía, cuestiones bíblicas y puramente literarias.

Sigue después la carrera de Derecho, recibiéndose de abogado el 22 de diciembre de 1854, con una tesis intitulada: "¿Es lícito al hijo acusar criminalmente a su padre?"

Inicia el ejercicio de su profesión y poco después es nombrado Defensor de Pobres, y posteriormente Fiscal Jurado de Imprenta. En esa época gobierna Jalisco don Santos Degollado, quien le nombra profesor de Derecho Natural, de Gentes, Historia y Economía Política en el año de 1855, a los 25 años de edad.

La gravedad de los acontecimientos políticos en continua efervescencia y su decidido patriotismo como liberal, le llevan al primer batallón de la Guardia Nacional en la que es designado capitán de fusileros. Un proyecto de Constitución para la República le gana ser enviado como representante del Estado al Congreso Constituyente de 1856. Toma parte activa en los debates al lado de Zarco, Ramírez y de los hombres más prominentes de entonces.

Especialmente se destaca con sus iniciativas sobre libertad de industria y trabajo.

En 1857 es nombrado Consejero Suplente del Gobierno de Jalisco y en 1858 Ministro del Tribunal Superior de Justicia del Estado y Defensor de Indígenas. El general don Pedro Ogazón, entonces Gobernador, le llama a desempeñar la Secretaría General de Gobierno, cargo en que actúa durante toda la guerra de tres años. Después de la derrota de los liberales en Salamanca en 1858, peregrina con el Gobierno por todo el Estado, arrostrando los peligros del país en guerra, que también sufre su familia, hasta que en 1860 regresan los poderes a Guadalajara.

En tanto el general Ogazón sale a combatir a Lozada, queda como Gobernador Interino, época en que casa con la señorita Francisca Lyon, de 18 años, el 24 de abril de 1862, después de haber rehusado el cargo de Secretario de Gobernación que le ofrece el Presidente Juárez. En el mes de julio del mismo año, se le comunica haber sido electo Diputado al Congreso de la Unión, que no acepta por considerar no haber obtenido la mayoría de rigor en su Distrito.

En 1863 y en sustitución del general José María Arteaga, es nombrado por Juárez, desde San Luis Potosí, Gobernador y Comandante Militar de Jalisco, sin que hubiera podido tomar posesión del cargo, por disidencias de militares afanados en la Guerra de Reforma, que le empuja, huyendo de persecuciones políticas, a Colima y a Mazatlán, donde embarca para San Francisco.

El Gobierno de Juárez sigue rumbo al Norte y Vallarta se le une en Zacatecas en 1866, acompañándole en las vicisitudes por que atraviesa. En 1868 es designado Ministro de Gobernación, cargo que desempeñó menos de un año.

Alejado un tanto de la política, se dedica en México al ejercicio de su profesión y a estudiar. Publica un trabajo en defensa de la soberanía de los Estados y traduce del italiano la monografía de Phillippo Serafini, escrita en 1869, sobre "El Telégrafo

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en sus Relaciones con la Jurisprudencia Civil y Criminal", trabajo que anota, comenta y adapta a nuestra legislación.

En 1871 es electo Gobernador de su Estado natal. Saneó la Hacienda Pública, fundó las escuelas de Medicina y Derecho y la Penitenciaría del Estado, realizó obras materiales, entre ellas la reparación del bello Palacio de Gobierno en Guadalajara, semidestruído por la explosión del parque dejado por Miramón, estableció bibliotecas, prestigió la administración de justicia y procuró con energía y honradez intachable el engrandecimiento del Estado. Pero en Jalisco se cierne nuevamente el peligro del Tigre de Alica, que durante 17 años ha sido el azote de la región. Y mientras don Ramón Corona sale a su encuentro, Vallarta, desde el Gobierno, se apresta a la lucha con valor y serenidad, con prudencia y energía, tratando de calmar la ansiedad de la población. Lozada es derrotado en la Mojonera y Corona recibido como héroe. El gobierno de Vallarta se ha fortalecido y prestigiado, lo que no impide que el pueblo, en ocasiones se amotine frente a su casa con demandas violentas, agitadas subrepticiamente. Entonces él espera terminar su lectura o la carta que escribe, y con toda sencillez se presenta ante la muchedumbre, abriéndose paso, solo, para llegar a su despacho de Palacio, valido de su autoridad moral ante los revoltosos, que no osan interponerse en su camino. En 1875 entregó pacíficamente el Poder, después de cuatro años de gobierno.

Poco tiempo más tarde es designado por el Presidente don Porfirio Díaz, Secretario de Relaciones Exteriores, cargo que deja para ir a desempeñar la presidencia de la Suprema Corte de Justicia, no sin antes haber puesto como condición terminante para aceptar, que se reformaría la Constitución, que expresaba que el Presidente de ese alto cuerpo sería el Vicepresidente de la República y, en consecuencia, el sustituto del Jefe de la Nación. Aceptada esta noble y patriótica condición por el partido que lo postulaba e inclusive por el general Díaz, el 14 de mayo de 1877 se encarga de su nuevo puesto, desde el que prestó los más fecundos servicios al país.

Cuando obtuvo que se reformara la Constitución de 1882, otorgándose al Poder Judicial completa autonomía, presentó su renuncia aduciendo la condición convenida, con lo que demostró su desinterés, su arraigado civismo. Y no fué bastante para hacerle desistir que toda la Nación se lo demandara, agradecida de su labor, ni que los ministros lo solicitaran, ni los amigos lo aconsejaran. Bajó de la Presidencia aureolado por un inmenso prestigio de jurisconsulto, de hombre de valor y de entereza, de patriota.

En la vida privada se dedicó al ejercicio de su profesión.

El orden, la disciplina, su laboriosidad, se hacen sentir en presencia de su archivo. Su capacidad de trabajo queda de manifiesto cuando se observa que escribió 35,703 fojas, que atendió a 1,253 clientes, patrocinando 2,853 negocios importantes; que escribió 9,053 cartas; que redactó 107 informes, 41 composiciones literarias, 26 discursos y que escribió las siguientes obras: "Los Votos", en cuatro gruesos volúmenes que contienen las principales resoluciones en que intervino en la Corte; "El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus", trabajo comparativo de nuestro sistema de control jurisdiccional con el norteamericano; estudios sobre "Adquisición de bienes raíces por extranjeros"; "Facultad Coactiva"; proyectos de "Ley de Extranjería y Naturalización".

Aún lleno de vigor, en el esplendor de su personalidad luminosa, enfermó de tifo exantemático, para morir a los pocos días, a las tres de la mañana del 31 de diciembre de 1893, a los 63 años de edad.

(Datos tomados de una biografía sobre Vallarta, del Lic. Leonardo Pasquel.)

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA

I

Las cuestiones constitucionales que provoca el apremio administrativo empleado por el fisco en la cobranza del impuesto, no son nuevas entre nosotros: tratadas y discutidas una y otra vez en la prensa y en el parlamento, y resueltas en infinidad de casos por los tribunales, ellas, a pesar de eso, mantienen la contradicción de pareceres sobre el uso legítimo de ese apremio. Usted, C. Ministro, se ha servido encargarme que "formalice y presente a esa Secretaría un estudio sobre la constitucionalidad del ejercicio de la facultad económico-coactiva, y la de las leyes que la establecen y reglamentan"; y queriendo yo servir a los propósitos prácticos que determinaron la comisión con que se me ha honrado, he creído que así debía extremar mi afán en ilustrar el principio que marca la línea divisoria entre los Poderes Ejecutivo y Judicial, principio que da satisfactoria solución a aquellas cuestiones, como en alejarme de cualquiera otra que con nuestro derecho constitucional no se relacione. He puesto todo mi empeño en establecer las sólidas bases sobre las que la ley fiscal se levante firme y segura, llenando su doble importante misión: sistemar la exactitud en el pago de las contribuciones por medio del apremio legal al causante moroso, y no violar con ello garantía alguna de éste; más aún, no perturbar la armonía de los Poderes públicos, usurpando uno atribuciones que al otro pertenezcan. Pero, imperdonable temeridad sería la mía, si creyera haber llenado esa exigencia de nuestra legislación hacendaria; conozco bien mi incapacidad para saber que todos mis esfuerzos no constituyen prenda de acierto, y es por esto mi sincero deseo que criterio más ilustrado que el mío, corrija los errores en que yo pueda incurrir, y que formule y precise las reformas que nuestras leyes necesitan con urgencia. Sin más pretensiones, pues, que las de ayudar en esas reformas con mi escaso contingente a personas más competentes que yo, entro desde luego en materia.

II

Muchas veces se ha dicho que la facultad económico-coactiva entre nosotros, fué una fatal invención de la dictadura, que rompió las buenas tradiciones que nos venían de la antigua jurisprudencia española; y comenzando así por desauto-

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

rizar en su origen histórico esa institución, se acaba por hacer su censura más severa, con decir que ella no puede aceptarse por Gobierno alguno liberal. Conveniente es antes de ocuparme en el examen de las cuestiones jurídicas que son objeto de este estudio, detenerme un poco en averiguar hasta dónde sean exactos esos asertos, asertos que formulan uno de los más tenaces argumentos contra aquella institución; rehaciendo la historia de la facultad económico-coactiva, no trato, pues, de una materia de mera erudición, sino que desembarazo de obstáculos el camino que voy a recorrer.

Entre varias otras antiguas leyes españolas, cuya mención en gracia de la brevedad omito, había una que encomendaba la recaudación de las contribuciones a los alcaldes y regidores de los pueblos, y si bien les concedía el seis por ciento por razón de la cobranza y conducción de los caudales a las arcas del Partido respectivo, les imponía responsabilidades tan graves como ésta, que no necesita comentario: si cumplido el tercio no se hacía el cobro, "los superintendentes y subdelegados, cada uno en su Partido, son palabras literales de la ley, ordenen a uno de los alcaldes o regidores, a cuyo cargo fuere la expresada cobranza, que no pagando dentro de tercero día, se presente preso en la cárcel de la Cabeza de Partido, en la que le tengan hasta cumplirse quince días, dejando al otro alcalde o regidor encargado de la cobranza y conducción en el término de ellos, y pasados sin haberla hecho, le manden presentar preso en la dicha cárcel y suelten de ella al otro; y siendo inobedientes en presentarse, puedan despachar ejecutor a su costa que los conduzca a ella, etc." [1]

Esta ley, conocida con el nombre de "Instrucción de 13 de marzo de 1725", fué la regla permanente, la ordenanza observada y apenas alterada durante un siglo. Todavía las Cortes en 1820 reagravaban el rigor de esa ley, extendiendo a los síndicos procuradores de los ayuntamientos aquellas onerosas obligaciones, que antes pesaban sólo sobre los regidores. [2]

Un escritor español, hablando de ese sistema de apremio contra los segundos contribuyentes, no ha podido menos que observar que "por laudable que parezca a primera vista la tendencia de esas medidas, llevadas hasta tal extremo, había el riesgo de que produjesen opresión en vez de alivio para el contribuyente, porque claro es que los alcaldes y regidores, responsables con tan dura condición de cobranza, habían de emplear la misma o mayor dureza, para cobrar sin dilación ni excusa los tributos y redimir así sus vejaciones personales, y quizás habían también de pugnar por exigir cantidades indebidas para tener con que hacer frente a los costos y gastos de las ejecuciones que les amenazaban". [3] La administración no se cuidaba de la suerte del primero, del verdadero contribuyente, del que en realidad paga los impuestos, sino que lo abandonaba a la proverbial codicia y crueldad de las personas que con el carácter de arrendadores, ayuntamientos, diputación de reinos, etc., se interponían siempre entre el Estado y las clases tributarias. No es necesario ponderar los excesos a que podía impunemente atreverse la arbitrariedad de semejante sistema de apremio: todo el interés de esos segundos

1 Ley 25, tit. 22, lib. 6º Novísima Recopilación.

2 Orden de 8 de noviembre de 1820.

3 Enciclopedia Española de Derecho y Administración. Verbo *Apremio*. Volumen 3º, pág. 311.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

contribuyentes estaba vinculado en sacrificar el bien público, ya para realizar grandes ganancias, ya para escaparse de penas inicuas.

Por más apego que se tenga a las instituciones antiguas, por más empeño que haya en censurar las vigentes, no creo posible que alguien prefiera a nuestras defectuosas leyes sobre facultad coactiva, las españolas de que acabo de hablar.

Tal orden de cosas subsistió en España hasta la época contemporánea, hasta los días mismos de nuestra independencia. Sin citar siquiera los documentos históricos que lo comprueban, me bastará invocar una ley de las Cortes, del año de 1821, que da de ello irrefragable testimonio.[4] Esa ley que autorizó a los intendentes para la cobranza coactiva de los impuestos, sin necesidad de implorar los auxilios del Poder judicial ni de otra autoridad, facultándolos para decretar y llevar a efecto los apremios que consideren indispensables, con entero arreglo a lo prevenido en la Instrucción de 1725, menos en la parte que dispone la detención de los individuos del Ayuntamiento; esa ley que abolió los apremios militares, los más inicuos de todos los apremios; pero que dejó viva la responsabilidad de los alcaldes, concejales y secretarios de los ayuntamientos por lo tocante a la recaudación del impuesto, respondiendo de ella con sus propios bienes; esa ley, digo, si bien testifica que las buenas ideas comenzaban a encontrar eco entre los legisladores, acusa los gravísimos defectos de que el apremio fiscal adolecía en España, en los días mismos en que México consumaba su independencia, y prueba que es insostenible preocupación, desmentida por los datos históricos más seguros, la que pretende que nuestras leyes coactivas rompieran las buenas tradiciones de la jurisprudencia española, estableciendo un método de apremio más duro y cruel que el consagrado por ésta. Y si se considera que España renegó todavía en su ley de 18 de octubre de 1824, de esas buenas ideas, que habían comenzado a prevalecer en las Cortes en 1821, y sancionó otra vez el apremio militar, error de que por fortuna no participó nuestra patria, ya podemos saber a qué atenernos respecto de las incesantes declamaciones contra la facultad coactiva considerada en su origen histórico, sobre los inconsiderados elogios que se hacen de lo viejo sólo para deprimir lo nuevo.

Pero como México, durante la dominación española, tuvo su legislación especial, necesario es consultarla para poner en toda su luz el punto que me ocupa. Una ley de la Recopilación de Indias dió poder y facultad a los oficiales reales, "para que puedan cobrar y cobren toda nuestra Real Hacienda, de tributos, rentas, deudas y otros efectos que se nos debieren y hubiéremos de haber por cualquier causa, título o razón que sea . . . y sobre esto hagan las ejecuciones, prisiones, ventas y remates de bienes y otros cualesquier autos y diligencias que convengan y sea necesario hasta cobrar lo que así se nos debiere y enterar nuestras Cajas Reales".[5] Y otra posterior previno que "todos los Virreyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Justicias guarden, cumplan y ejecuten los despachos que en razón de la cobranza de nuestra Real Hacienda, deudas y efectos a ella debidos . . . dieren o despacharen los oficiales de nuestra Hacienda Real".[6] El artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes derogó sin duda esas leyes, pues mandó que la jurisdicción contenciosa "concedida a los Oficiales Reales para la cobranza del haber

4 Ley de 12 de mayo de 1821.
5 Ley 2, tít. 3º, lib. 8º Rec. Ind.
6 Ley 18 del mismo tít. y lib.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

y ramos de mi Real Erario, se ha de entender en todo reunida y trasladada a los Intendentes en sus respectivas provincias; con absoluta inhibición de los Ministros de Real Hacienda... bien que será de su cargo la obligación que hoy reside en los Oficiales Reales de administrar y recaudar lo correspondiente a mi Real Hacienda en los ramos que corran a su cuidado, ejerciendo todas las facultades coactivas económicas y conducentes a lo uno y a lo otro". Pero este artículo 76 fué a su vez derogado por la Real Orden de 12 de abril de 1809, y restablecido así el vigor de aquellas leyes.

Bueno es conocer el texto de esta orden, siquiera porque ella no está compilada en nuestras colecciones de leyes; dice esto: "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 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, etc." [7] Increíble parece, después de conocer estos documentos legislativos, que haya habido quien sostenga que nuestras leyes sobre facultad coactiva marcan una positiva retrogradación respecto de las de la dominación española; siendo, por el contrario, una verdad histórica indisputable, que los errores que aquéllas contienen, los copiaron de éstas, sin que las españolas de que se trata, hubieran acertado a consagrar los principios que las mexicanas sancionan.

Y lo más lamentable es, que en tan grave equivocación haya caído un jurisconsulto distinguido, quien con la autoridad de su nombre y el prestigio de su reputación, ha contribuído más que nadie a mantener las preocupaciones que yo me empeño en desarmar. Hablando de la ley de 20 de enero de 1837, el señor Rodríguez de San Miguel dice que: "Sería de desear que se derogase, pues sus principios son muy repugnantes con el actual sistema, en que es tan esencial la división de Poderes. Aun en el monárquico fué muy distinta la inteligencia que se dió a las facultades económico-coactivas en la Cédula de 20 de noviembre de 1796... los principios en ella expuestos no son compatibles con la presente ley, ni con la Real Orden de 12 de abril de 1809... ni con el decreto de 12 de mayo de 1821. Cuando se declararon las facultades coactivas en 1837, dije en la nota 3ª, página 331 del Diccionario de Legislación, que no eran una novedad extravagante, porque no me esperé que se les diera la inteligencia que se les ha dado... pero cuando he visto los casos prácticos, he creído indispensable que se declaren reducidas a la inteligencia que se les dió en el bando de 1798." [8] Dejando para su oportunidad analizar las apreciaciones que en las palabras transcritas se hacen respecto de la constitucionalidad de la facultad coactiva, bastará saber que las disposiciones vigentes sobre la materia en la legislación española, cuando se hizo

7 Esta Real Orden existe autógrafa en el Archivo General de la Nación, tomo 2º de Reales Cédulas, fojas 119.

8 Pandectas Hispanomexicanas. Nota al núm. 2372. Vol. 2º, pág. 259.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

nuestra independencia, eran las contenidas en la Instrucción de 1725, modificadas por el decreto de las Cortes de 12 de mayo de 1821; y por lo relativo a México, las sancionadas en la ley 2ª, título 3º, libro 8º de la Recopilación de Indias, según lo declarado en la Real Orden de 12 de abril de 1809, como lo hemos visto, para que a nadie sea lícito afirmar que esa legislación es superior a la nacional que tenemos en vigor, ni mucho menos que ésta deba considerarse como una de las calamidades del despotismo.

Pero haciendo a un lado esas consideraciones, es lo cierto que la Cédula de 1796 no merece los elogios que le tributa el señor Rodríguez de San Miguel, porque ella dista mucho de ser modelo que nuestros legisladores debieran imitar. El Virrey, Conde de Revillagigedo, consultó al Rey si los Ministros de Real Hacienda, "en uso de las facultades coactivas que les eran propias, conforme al artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes, podían **apremiar con cárcel** a los deudores del Real Haber para cubrir su responsabilidad", y a pesar de hacerse mención en la cédula citada, de que la Junta Superior de Real Hacienda declaró que "las facultades económicas y coactivas que el artículo citado concedía a los referidos Ministros, se reducían únicamente a que cumplidos los plazos de los deudores, promoviesen ante el Intendente las oportunas diligencias para el cobro sin la menor demora, pena de responsabilidad", el Rey Carlos IV no se conformó con esa declaración, sino que resolvió que "la Jurisdicción de Real Hacienda residía sólo en los Intendentes, como se hallaba expresamente prevenido en la Ordenanza de Nueva España... que a los Oficiales Reales, **administradores y demás Ministros** que cobrasen **los intereses** de mi Real Erario, sólo competía en virtud de sus facultades económicas, reconvenir extrajudicialmente a los deudores a nombre del Fisco ante los Tribunales de los Intendentes; pero que éstos, **para que no padecieran demora en los parajes distantes, confiriesen a los Ministros Reales la comisión necesaria para proceder judicialmente** contra los deudores del Fisco, cuando lo exigieren las circunstancias y el buen recaudo". Basta fijarse en estas palabras, para convencerse de la inexactitud con que el señor Rodríguez de San Miguel aprecia nuestras leyes.

Porque si bien la jurisdicción residía en los intendentes, éstos las podían delegar en los oficiales reales cuando iba a ejercerse en parajes distantes, a donde su acción no podía alcanzar; y esta delegación ni entonces ni ahora ha podido llegar hasta el último guarda o escribiente de las oficinas de Hacienda, como lo dice aquel jurisconsulto; en este punto las prevenciones del monarca español son perfectamente concordantes con la contenida en el artículo 19 de la ley de 20 de enero de 1837. Pero si se considera que aun ese sistema de delegaciones "produjo el atraso en el cobro de los Reales derechos desde el año de 1796", en los dominios españoles, como lo dice la Real Orden de 12 de abril de 1809, motivo por el que ésta estableció los medios del apremio que ya conocemos, habrá que confesar que la Cédula de 1796 no es el modelo que se elegía en censura de nuestras leyes.

El error capital de las antiguas españolas consiste en extender la facultad coactiva no sólo al cobro de impuestos, sino de las rentas, deudas y otros efectos, como lo declara la ley de Indias, sino a las fianzas de los empleados, esto es, a los negocios contenciosos de naturaleza esencialmente judicial. Y si bien las nuestras, arrastradas por aquéllas, incidieron en el mismo error, ninguna de

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

las españolas contiene el principio sancionado en las mexicanas, el principio que prohibe a la autoridad administrativa "ingerirse en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces, en los asuntos en que se dude fundadamente sobre la aplicación de la ley al caso particular que se verse, o en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando, o en las que se dispute el adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias, ofrezca motivo fundado de duda sobre la aplicación de la ley". Por haber consagrado este principio, que condena a aquel error que de verdad confunde los Poderes, nuestras leyes son muy superiores a las de España, con quien se les compara. Creo conveniente agregar como anexas a este estudio, la Cédula de 1796 y la Orden de 1809, ya que por estar inéditas, son poco conocidas.

Resumiendo lo que sobre el origen histórico de la institución he dicho, creo haber persuadido aun al ánimo más prevenido, de que lejos de haber sido ella creada por nuestras dictaduras, está tomada de las leyes coloniales, si bien mejorada y perfeccionada de un modo evidente, a pesar de los defectos de que aún adolece. Decir que estas leyes son superiores a las nuestras, es suspirar por los tiempos de la crueldad de los arrendadores, de la coacción de los ayuntamientos que los conducía a la arbitrariedad, de la insoportable dureza del apremio militar, de la prisión por deudas fiscales; y esto es luchar con el imposible. Si Carlos IV, y después las Cortes, introdujeron útiles reformas en estas materias, no acertaron a establecer la doctrina consagrada por el principio de la división de Poderes, que da solución a las facultades que presenta el ejercicio de la facultad económico-coactiva. Contento ya con haber removido un pesado obstáculo del camino que en mi estudio tengo que andar, demostrando que la facultad coactiva no tiene el origen espurio que se le atribuye, puedo consagrar mi atención a los otros puntos que debo examinar.

III

Cuando los odios de partido, cuando las pasiones políticas censuran y condenan una institución, empeñándose no tanto en perfeccionarla, cuanto en derribar con su desprestigio al Gobierno que de ella se sirve, como elemento necesario de vida, conveniente es para apreciarla imparcial y científicamente, levantarse sobre la atmósfera caliente de esas pasiones, observar lo establecido en otros países, que a las mismas influencias no obedezcan, estudiar, en una palabra, la legislación comparada. Si en épocas de agitación y turbulencia, el ejercicio de la facultad coactiva ha sido una de las armas de todas las oposiciones contra todos los gobiernos, creo que nada es más eficaz para que una razón serena juzgue de esta cuestión, que saber cómo los países más cultos y libres tienen regulada esta materia.

Ya que acabo de hablar de la antigua jurisprudencia española, bueno es que comience la revista que voy a hacer de las leyes extranjeras, encargándome desde luego de las que rigen actualmente en el país que tan notoria influencia ha ejercido en nuestra legislación. La ley de 23 de mayo de 1845, hizo en España una verdadera y radical reforma hacendaria, y para no hablar sino de los puntos que me conciernen, sólo diré que ella redimió a los ayuntamientos de la dura obligación de recaudar los impuestos bajo la pena de cruel responsabilidad; que

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

ella abolió el apremio militar restablecido, como antes dije, por la ley de 18 de octubre de 1824; que ella, en fin, sancionó en su artículo 63 esta disposición: "Se considerarán gubernativos todos los procedimientos de la cobranza, sin exceptuar los que llevan consigo medidas coactivas contra las personas que tomen parte en ella... y en ningún caso podrán mezclarse en ellos los tribunales y juzgados, mientras se trate del interés directo de la Hacienda pública." Bastan estas breves indicaciones para conocer que esta ley se apartó de los dos extremos igualmente peligrosos: el de la antigua crueldad para con el contribuyente, régimen que todo lo sacrificaba al fisco, y el de una lenidad que raya en utopia, queriendo hacer de cada cobranza del impuesto un pleito judicial, sistema que hace imposible el servicio público más importante para toda culta sociedad.

No hablaré del procedimiento instituído por aquella ley para hacer efectivo el pago fiscal, hasta vendiendo los bienes del causante deudor; pero sí llamaré la atención sobre dos circunstancias muy dignas de tenerse presentes en este estudio de legislación comparada. Es la primera, que la referida ley española no cuidó de deslindar las atribuciones administrativas de las judiciales, prohibiendo a los empleados de Hacienda ingerirse en la jurisdicción contenciosa de los jueces, como lo hace muy explícitamente la mexicana; y es la segunda, que entre las medidas de coacción que aquélla sancionó, se encuentra ésta cuya dureza no se necesita ponderar: "Artículo 78. Será postura admisible la que cubra las dos terceras partes de la tasación; y si aquélla no se presentare en el espacio de dos horas después de abierto el remate, **será admitida la que cubra el importe del débito y costas del apremio, sea cualquiera el valor de la tasación**, etc." Entiendo que basta considerar estas dos circunstancias para poder juzgar a la ley española enfrente de la mexicana, para poder decidir cuál de las dos obsequia mejor los principios de justicia en que la ciencia social se funda, para poder calificar si son merecidas las censuras que se hacen de nuestra facultad coactiva.

En España, sin embargo, se profesan las teorías más exactas sobre estas materias; y aun reprochando a sus propias leyes los defectos de que adolecen, los publicistas y jurisconsultos se empeñan en que ellas acaben, por fin, de sancionar los principios, que no es lícito ya desconocer u olvidar. Para ilustrar tanto como deseo las cuestiones que me ocupan, séame lícito citar las palabras de un caracterizado escritor español; son éstas: "Si las contribuciones son una necesidad vital para los Estados, que no podrían existir sin tesoro público, la acción de recaudarlas compete a la administración activa de poder supremo, y es por su naturaleza ejecutiva e indeclinable. Las necesidades del servicio público son constantes, periódicas y esenciales para el orden social; la ley provee a su satisfacción, entre otros medios, por el de los impuestos y títulos, cuya recaudación autoriza; y supuesta la justa distribución, que siempre se presume de derecho, no puede resistirse, negarse ni dilatarse por los contribuyentes el pago de las cuotas que se les han repartido. Tal es el fundamento en que en todos los tiempos y en todos los países se ha considerado la autoridad pública con derecho a exigir el pago de tributos ejecutivamente... Es indispensable al ordenar este ramo de la administración (la recaudación del impuesto), apartarse a la vez de extremos encontrados y no proceder por ciego espíritu fiscal, ni dejarse arrastrar por la flaqueza de ganar una efímera popularidad. La cobranza de los tributos es un servicio público tan respetable y necesario como cualquiera otro de los que más se acatan...

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

También debe contarse con que es un error lamentable sacrificarlo todo al interés exclusivo de la cobranza; en este punto hay consideraciones que no se desatienden impunemente. Si se deja por omisión al contribuyente retrasarse, y si después se le arruina a fuerza de rigores para exigirle los atrasos, no sólo se resiente la equidad, sino que se ataca la riqueza general y llega a cercenarse la materia disponible... Infiérese de aquí que... para hallar el acierto en punto a las medidas coactivas que deben emplearse en la cobranza, es preciso el concurso de tres indispensables condiciones, a saber: actividad en la recaudación ordinaria, moderación en la naturaleza y costos de los apremios, vigilancia y severidad para con los agentes en la cobranza.

"La actividad de la recaudación es un medio preventivo tan útil al Erario, como eficaz para evitar al contribuyente las vejaciones del apremio. Cuando el débito es corto y proporcionado a los medios del deudor, su exacción en períodos fijos es fácil y expedita, sin que pueda arruinarle por coactiva que se haga; mas si se le abandona a su morosidad, el débito se aumenta y envejece, y los recursos de su pago menguan, y la cobranza se dificulta y se agravan las vejaciones del apremio. Y todavía tiene la lentitud en la cobranza otro inconveniente grave... la necesidad de hacer condonación de los atrasos envejecidos. Esta parece una medida tutelar... envuelven sin embargo, siempre tales concesiones un principio de injusticia y de desigualdad, que exige se economicen. Su resultado inevitable es que se favorece la condición del deudor moroso con desventaja manifiesta del que fué puntual, y con grave compromiso de la moralidad legal, que se crean estímulos a la morosidad y a las malas artes empleadas en dilatar el pago, y que se agrava doblemente la condición de los buenos pagadores por la necesidad de suplir con nuevas imposiciones el déficit que ocasiona la condonación... En cuanto a la moderación de los procedimientos coactivos, su evidente necesidad y su justicia se sienten más que se demuestran. Por su naturaleza el apremio nunca puede degenerar de su propio carácter, que es esencialmente civil y administrativo para los fraudes o resistencia violenta que constituyan delito, el Código penal o las leyes especiales prestan el correctivo necesario; para vencer la indolencia o la omisión del pago, basta la coacción civil ejecutada por la autoridad administrativa contra los bienes del deudor. Y en esta coacción es justo imponerle también las costas del procedimiento o los recargos que a ellas corresponden y que sirven al propio tiempo de medio represivo de la morosidad... Sin embargo, el sistema de dietas diarias asignadas a los ejecutores, se ha resentido siempre de error en el principio de que nació... Perjudicar hasta un punto ruinoso a los contribuyentes por crear una injusta granjería en favor de los agentes de la cobranza, es un contraprincipio y un lamentable extravío del espíritu fiscal...

"El apremio militar repugna a los fines sociales de la fuerza armada, haciéndola degenerar de auxiliar de la autoridad, en agente curial de los empleados. La fuerza armada costeada y mantenida por el Estado, está sin duda destinada entre otros objetos, a prestar mano fuerte a la autoridad encargada de recaudar los tributos; mas por la naturaleza misma de las cosas, sólo debe impartirse semejante auxilio, en caso de resistencia violenta o rebelión...

"Por lo demás, la vigilancia ejercida sobre los agentes de la cobranza, es el primer elemento de una bien entendida recaudación... Por lo que toca a la forma de su nombramiento, sólo hay que recordar que los procedimientos de apremio

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

Juzgando después este mismo autor de la ley de 1845, según esos mismos principios, se expresa así: "No puede defenderse como justa la medida que esa ley sanciona, autorizando para adjudicar al que sólo ofrezca el valor del débito y las costas, los bienes puestos en subasta, cualquiera que sea su cuantía, si a las dos horas de abierto el remate no se hiciere postura que cubra las dos terceras partes de la tasa. Esto puede ser eficaz, pero es durísimo y puede dar lugar a abusos deplorables. Decretado en el siglo XVI contra los arrendadores, nos parecía exceso de rigor o prevención; sancionado hoy contra toda clase de deudores por contribuciones, nos parece una exigencia fiscal impropia de nuestros tiempos. No se advirtió tal vez al adoptarla, que a su sombra y sin provecho alguno del Erario puede arrebatarse a un deudor toda su fortuna por un pequeño débito, si hay confabulación en unos e indiferencia en otros de los concurrentes y actuarios en la subasta; porque para complemento de extravío, ni aun se pone límite alguno a los embargos . . ." [9]

Me será perdonada la extensión de las citas que acabo de hacer, en gracia de las luminosas doctrinas que establecen acerca de los principios que deben regir estas materias; en consideración a que esas doctrinas así condenan ciertos medios de apremio usados todavía en los países más cultos, como sostienen las disposiciones fundamentales de nuestras leyes sobre facultad coactiva, según tendremos ocasión de verlo. Título de honor para nuestros legisladores es haber prohibido la prisión por deuda aunque sea fiscal, el apremio militar, el de dietas diarias, el de responsabilidad personal de los Ayuntamientos, el remate de los bienes embargados por la postura que cubra el débito, crueldades todas por la avaricia del Fisco inventadas; y según las doctrinas transcritas no puede ser motivo de censura para nuestras leyes haber confiado a la administración la cobranza y apremio de los impuestos, supuesto que, como se afirma y es la verdad, es éste un principio que los pueblos modernos acatan y respetan. El ánimo imparcial que, lejos de los odios políticos, quiera juzgar científicamente de estas materias, podrá ya comenzar a conocer que las declamaciones que se hacen entre nosotros contra el ejercicio de la facultad coactiva, reputándola como un invento del despotismo, carecen de base que las sustente.

---

9 Enciclopedia de Derecho y Administración. Vol. antes cit., págs. 312, 320 y siguientes.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

IV

La legislación de Francia es digna del más alto respeto, no sólo por la sabiduría de sus legisladores, publicistas y jurisconsultos, sino también porque siendo ese país la tribuna desde la que se ha propagado la idea liberal a todos los pueblos, cuando se trata de saber si una institución responde a las necesidades del progreso y de la civilización de las sociedades contemporáneas, o si por el contrario está estigmatizada por esa idea, menester es inquirir si tal institución ha existido en la Francia republicana, si sus leyes la sancionan; examinar cómo funciona y cómo es juzgada por sus escritores. En el estudio que de legislación comparada estoy haciendo, no podría excusarse el olvido de la ley francesa.

Comenzaré por compendiar brevísimamente el procedimiento que ella establece contra el contribuyente moroso en el pago del impuesto, haciendo notar desde luego, que en aquel país, como en España, es fundamental el principio de que la cobranza de las contribuciones, de que los medios coactivos empleados contra quien dilata su pago, son asuntos de la competencia administrativa y no de la judicial. El procedimiento da principio con una notificación gratuita, que el recaudador respectivo dirige al causante que no ha satisfecho en el plazo legal su adeudo, y en la que se le previene que lo entere sin dilación. Si así no lo verifica, dentro de los ocho días siguientes se decreta el apremio, que se llama **guarnición colectiva o individual**, según las órdenes del recaudador. Se designa con este nombre el apremio consistente en alojar cierto número de soldados en la casa del contribuyente, si es **individual**, o en el pueblo de su residencia, si es **colectiva**, soldados cuyos gastos paga un solo deudor o todos los del pueblo, según que la guarnición sea individual o colectiva. Y aunque en la actualidad ya no se emplea a la tropa en esta clase de servicios, sí los desempeñan con el mismo fin unos empleados fiscales que se llaman **garnisaires**. La ley quiere que la guarnición **individual** se aloje materialmente en la casa del deudor, creyendo que las molestias del hospedaje, y no tanto los gastos de su mantenimiento, serán el más eficaz apremio. [10] Después de lo que ha dicho el publicista español que antes he citado, nada se necesita agregar reprobando semejante medio de coacción, por fortuna ignorado entre nosotros.

Si el causante soporta, sin embargo, aquellas molestias durante diez días, sin pagar lo que debe, se le retira **la guarnición** y se apela a otro sistema: se le conmina con el embargo y venta de bienes; si dentro de los tres siguientes no hace el pago, conminación que en su caso se lleva a debido efecto. El embargo se practica en la misma forma y términos que el Código de procedimientos exige en los judiciales, y se ejecuta a pesar de cualquiera oposición, quedando al tercero perjudicado por él su derecho expedito para ocurrir al subprefecto, quien decide la cuestión, si es de la competencia administrativa, o la reserva a los jueces, si versa sobre la jurisdicción contenciosa. Verificado el embargo, se hace la venta en el día designado por el recaudador y autorizado por el subprefecto, guardándose en ella las solemnidades de las judiciales. En el caso de que el deudor oculte la cosa que se ha embargado, queda sujeto a la prisión por medio de la **contrainte par corps**.

---

10 Traité de droit public et administratif, por A. Battie. Vol. 6º, pág. 239.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Tales son, en resumen, los procedimientos coactivos que la ley francesa establece contra los contribuyentes morosos. [11]

Acabo de afirmar que es fundamental en Francia el principio de que toca a la administración y no a los tribunales decretar y llevar a ejecución el apremio contra los contribuyentes morosos, y ahora, para que se pueda ver con más claridad este punto, debo añadir que ese principio no fué establecido por los Gobiernos monárquicos e imperiales que han regido a ese país, sino proclamado y sancionado por la Asamblea constituyente misma, en su ley de 22 de diciembre de 1789, que confió a la administración departamental la facultad de vigilar todo lo concerniente a la cobranza de las contribuciones, prohibiendo que ella fuera perturbada en estas funciones administrativas por acto alguno del Poder judicial. [12] Y ese principio, que desde aquella época ha estado aceptado allí por cuantos Gobiernos se han sucedido desde entonces, sin distinción de liberales o reaccionarios, ha uniformado la jurisprudencia que enseña que, "siendo incompetentes los tribunales en cuanto a estos asuntos **ratione materiae**, deben desistirse aun de oficio de su conocimiento". [13] Las cuestiones sobre legitimidad del impuesto, señalamiento de cuotas, reducción o moderación de éstas, su cobro, apremio para su pago, etc., etc., se han considerado siempre como cuestiones administrativas, en las que los jueces no pueden ingerirse; y son tantas y tan uniformes las ejecutorias que consagran estas doctrinas, que ni la más ligera duda puede levantarse, pretendiendo que alguna vez se hayan desconocido. Leyendo esas ejecutorias, estudiando estas doctrinas, se percibe luego que ellas han engendrado el artículo de una de nuestras leyes, que dice esto: "Ningún juicio contencioso podrá abrirse sobre la legitimidad del adeudo o sobre el señalamiento de las cuotas, supuesto que sobre estos puntos el causante puede hacer sus reclamos ante las juntas revisoras, o acreditar en la oficina recaudadora, en los casos en que no tenga lugar la revisión de esas juntas, los hechos en que crea fundar algún reclamo. [14] Este artículo y el que concede el ejercicio de la facultad coactiva a los agentes de la administración, son el compendio de la jurisprudencia francesa sobre estos puntos.

Pero al lado del principio, ella reconoce la excepción: después de declarar que todas esas cuestiones son cuestiones administrativas, proclama que cae bajo la jurisdicción de los tribunales resolver algunas de las que con el impuesto se relacionan, ya sea porque una ley positiva los autorice expresamente para ello, o porque se trate de la aplicación de las reglas del Derecho común, o bien porque el Fisco no tenga ya interés en el negocio. El artículo final de todos los presupuestos de egresos en Francia, faculta a los tribunales ordinarios para amparar al individuo a quien se exijan contribuciones que no están establecidas en la ley del impuesto, y por esto los jueces ejercen esta atribución legítimamente. Así se ha decidido que ellos son los competentes para resolver si el Estado tiene derecho de exigir un impuesto sobre las aguas saladas que broten en los pozos de un propietario. [15] Como doctrina segura, sin embargo, se enseña que a los particulares en

11 Dalloz. Repertoire de legislation, de doctrine et de jurisprudence. Verb. "Impôts directs, núms. 499 a 527".

12 Aut. y ob. cits., núms. 592 y 594.

13 Aut. y ob. cits., núm. 607.

14 Art. 4º de la ley de 20 de noviembre de 1838.

15 Aut. y ob. cits., núm. 641.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

tales casos no compete más que la queja por concusión y la acción para repetir el pago durante tres años, medios que presuponen la ejecución previa por parte de la administración, de la ley que manda hacer el pago del impuesto. [16]

Es también una doctrina bien definida, ilustrada y profundizada por larga y constante práctica, la que establece como otro motivo de excepción al principio, éste: que los tribunales ordinarios son los competentes cuando se trata de cuestiones en las que es indispensable la aplicación del Derecho común, y sobre todo el civil, ya sea entre el Fisco y los contribuyentes, o entre aquél y un tercero perjudicado, porque "si los jueces administrativos, dice un jurisconsulto, son los llamados a conocer de la ejecución de los actos administrativos, no hay razón para no dejar a los ordinarios la resolución de los que se ejecutan fuera de las reglas administrativas". Las cuestiones sobre la propiedad, sobre la herencia, que se suscitan en el curso del procedimiento coactivo, son de esta clase; así es que está definido ser de la competencia judicial la tercería de dominio interpuesta por el perjudicado en el embargo de bienes hecho por el recaudador, como de la pertenencia del causante; la cuestión prejudicial sobre si el heredero presunto que rehusa pagar la contribución ha reunido la herencia, como lo alega para eximirse del pago, etcétera, etcétera. [17] Por idénticos motivos, las controversias promovidas sobre prelación y privilegio en el pago de créditos, tanto entre los acreedores como entre terceros adquirientes, son llevadas también a los tribunales, los que siempre determinan el orden del pago entre el Fisco y los otros acreedores por créditos que gravan al inmueble embargado al contribuyente; los que resuelven si el Estado, en virtud de su privilegio, tiene derecho de imputar, a perjuicio del nuevo adjudicatario de un inmueble, las contribuciones de un año anterior sobre el siguiente, [18] etcétera, etcétera. Y de igual manera las cuestiones sobre solidaridad, subrogación, imputación del pago, prescripciones y demás de este género de un carácter civil, son de la competencia judicial, lo mismo que los incidentes criminales que surjan en el procedimiento administrativo. [19]

Conociendo estas doctrinas, estudiando la jurisprudencia francesa sobre estas materias, se puede bien señalar en ellas el origen de ciertos preceptos sancionados en nuestras leyes. Sin duda alguna están tomadas de esa jurisprudencia estas disposiciones vigentes entre nosotros. La facultad coactiva debe ejercerse "sin ingerirse en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces, y por puntos contenciosos se entenderán aquellos en que fundadamente se dude sobre la aplicación de la ley al caso particular que se verse . . . y en las que se dispute la paga o adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias, ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicación de la ley; no debiendo, por consiguiente, calificarse los asuntos de contenciosos sólo porque las partes contradigan o resistan el pago, lo que hacen muchas veces con el único objeto de dilatarlo". [20] Si es lamentable que la vaguedad de estas palabras de nuestra ley diste mucho de la precisión con que la teoría francesa ha cuidado de marcar la línea que separa a lo administrativo de lo judicial, no es

16 Aut. y ob. cits., núm. 642.
17 Idem, ídem, núm. 646.
18 Idem, ídem, núm. 649.
19 Idem, ídem, núms. 651 y 655.
20 Arts. 1º y 2º de la ley de 20 de enero de 1837.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

por ello menos cierto que esas palabras consignan estas doctrinas que he estado exponiendo.

Ninguna duda presenta lo que también por la misma jurisprudencia está profesado, a saber: que cuando el Fisco ha dejado de tener interés en el negocio, aunque se trate de la aplicación de las leyes administrativas, desaparece la jurisdicción de los agentes del Poder Ejecutivo, y no subsiste más que la del Judicial; por esto las convenciones entre particulares, aun cuando versen sobre el pago del impuesto, son del conocimiento de los tribunales, desde el momento en que por haberse satisfecho al Fisco lo que se le adeuda, ningún interés tiene en que el propietario, por ejemplo, cargue o no al arrendatario el importe de la contribución. [21] Con el principio y sus excepciones que he procurado precisar hasta donde es posible, ha creído la jurisprudencia extranjera que estudio, trazar la difícil, pero necesaria línea de demarcación entre los extremos límites del Poder Judicial y del administrativo, límites que en casos complicados se confunden, preciso es confesarlo, aun para la vista más perspicaz y ejercitada. Y queriendo agotar todavía la dificultad de estas materias, y considerando que muy frecuentemente, de una cuestión administrativa sobre el pago del impuesto, surge otra judicial respecto de la aplicación del Derecho civil, y al contrario, ha establecido la regla de que, en tales ocasiones, cada autoridad respectivamente debe suspender sus procedimientos hasta que la otra haya resuelto el incidente que, con el carácter de prejudicial, se presente y que sea de su competencia. [22] Con todas estas doctrinas, lo repito, ha creído la jurisprudencia francesa allanar los obstáculos que el apremio fiscal, por el cobro de impuestos, presenta.

No debo poner término a la materia de que trato, sin hacer siquiera muy someramente una advertencia importante: todo lo que hasta aquí he expuesto se aplica a los impuestos directos, pues respecto de los indirectos, la legislación que me ocupa sigue reglas contrarias. Ella proclama como principio que el cobro de éstos corresponde a la autoridad judicial, salvas pocas excepciones, y establece como motivo de esta diferencia, la de que "en los impuestos indirectos no se trata, como en los directos, de interpretar y de aplicar una serie de actos administrativos, sino solamente una tarifa establecida por la ley, y la falta de pago da lugar a procedimientos que entran esencialmente en la competencia judicial"; [23] procedimientos que con efecto la ley francesa determina, y que son muy semejantes a los de nuestro juicio de comiso. Pero debe notarse que esta doctrina tiene caso cuando hay materia contenciosa, sobre la que el juicio pueda abrirse; cuando la contravención a las ordenanzas fiscales importe la confiscación del contrabando; cuando se dude sobre la aplicación del arancel; cuando el responsable lo invoque para eximirse del pago. Si esa materia contenciosa falta, si el deudor confiesa su deuda, y sin embargo no la satisface, sin duda la acción administrativa queda expedita para apremiar a ese deudor condenado al pago por su propia confesión.

Si el estudio de la ley española nos obligó a reconocer que la nuestra no merece la reprobación absoluta a que la condenan sus detractores, la rápida reseña que acabo de hacer de la francesa nos convence de que la mexicana, en sus más sanos principios, en sus doctrinas más correctas, está tomada de la establecida

21 Aut. y ob. cits., núm. 660.
22 Aut. y ob. cits., núm. 663.
23 Idem, ídem. Verb. Impôts indirects, núm. 459.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

por los legisladores más liberales, por los republicanos de la Constituyente en Francia. Nosotros, que tenemos la dicha de no conocer el apremio de guarnición colectiva ni individual, podemos enorgullecernos de que nuestros legisladores no fueron a copiar esas crueldades que, con el nombre de apremio, conserva aún la jurisprudencia francesa; de este país tan culto, sólo se ha importado a México el principio de que toca a la administración apremiar al pago al contribuyente moroso, y al mismo tiempo la excepción de que no por ello la autoridad administrativa puede ingerirse en la jurisdicción contenciosa de los jueces. Esto dicho, se verá ya con toda evidencia que no es exclusivo de la República, sino común a los pueblos civilizados, el uso de la facultad económico-coactiva, como nosotros la llamamos; que nuestras leyes no son indignas del país que vive en sociedad con esos pueblos. La preocupación más obstinada tiene que rendirse ante el testimonio que de ello dan las legislaciones extranjeras.

V

Pero sea el que fuere el mérito de las europeas, es evidente que para el estudio que estoy haciendo, tiene mayor importancia constitucional la ley de los Estados Unidos. País tan culto y tan adelantado como cualquiera otro del Antiguo Continente, tiene sobre todos ellos la ventaja para mis actuales propósitos, no sólo de regirse por el sistema republicano federal, sino hasta de haber servido su Constitución de modelo para la nuestra. Con instituciones políticas iguales las dos Repúblicas, ninguna legislación puede compararse con más provecho con la nacional que la de nuestros vecinos, sobre todo cuando tratemos de inquirir si alguna o algunas de nuestras leyes son o no constitucionales, si no atacan la división de Poderes, si son compatibles con las instituciones liberales, o propias sólo de los gobiernos usurpadores, de las dictaduras ilimitadas. Nada mejor puedo hacer para exponer exacta, concisa y autoritativamente las doctrinas de la jurisprudencia norteamericana sobre lo lícito de los apremios contra los contribuyentes morosos, que copiar en lo conducente las que enseña la mejor y más reciente monografía que en aquel país existe sobre estas materias. En estos términos habla su autor:

"Se ha pretendido que la gabela del impuesto no cría una deuda que pueda exigirse por medio de un litigio judicial, supuesto que ella no proviene de contrato alguno, y no existe previo consentimiento para el pago. Los procedimientos para su cobro son **in invitum**. El impuesto es una contribución decretada por la autoridad del Gobierno para el sostenimiento del Estado, y no tiene ninguna de las cualidades que caracterizan a los contratos cuya esencia es el consentimiento implícito o explícito... Sin embargo, según los principios, parece que puede ejercerse una acción en materia de impuestos... Los ciudadanos gozan de los beneficios del Gobierno; sus personas y propiedades son protegidas; ellos deben, por tanto, pagar los gastos del Gobierno. ¿Cómo la ley no podría suponer la implícita promesa del ciudadano, de pagar la parte proporcional de esos gastos? Y cuando por la misma ley está determinada esa parte, que deba el ciudadano pagar, ¿no se podrá considerar como una implícita promesa de éste la de verificar ese pago? Los impuestos son una necesidad política. Si la ley crea una promesa de pago, para que un ciudadano no pueda obtener los servicios o bienes de otro sin compensación, de seguro,

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en materia de impuestos, ella impone la misma promesa para que el Estado pueda existir. Las contribuciones constituyen una obligación personal del ciudadano, sin perjuicio de afectar los bienes sobre que recaen." [24] En estas teorías basa la jurisprudencia norteamericana los procedimientos coactivos contra los deudores de la contribución, sin que en ellos tengan que intervenir los tribunales.

"El modo acostumbrado de recaudar el impuesto, sigue diciendo aquel autor, 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 (but it has the force of an execution), que ese empleado puede hacer efectiva por medio del embargo de los bienes del deudor... Cualesquiera que sean las diversas prácticas de los Estados sobre este punto, es una verdad indisputable que una vez que la lista se ha puesto en manos del colector de la manera establecida en sus diversas leyes, ella tiene toda la fuerza de una ejecutoria expedida por un tribunal en un juicio contencioso (it has all the force of an execution issued from a court, upon a judgment regularly obtained). ¿Pero es necesaria alguna demanda o requerimiento de pago del impuesto, antes del embargo? Si es seguro que la lista, una vez formada, tiene la fuerza ejecutiva de un juicio, y que cuando se entregó al colector apareja ejecución, ¿qué razón habría para exigir esa demanda antes del embargo? Ninguna ciertamente, a menos que otra cosa disponga expresamente la ley, o que lo exija alguna circunstancia peculiar del caso de que se trata... Cuando la ley obliga al colector a dar noticia de que el impuesto se debe pagar, o indicar el tiempo y lugar en que él hará su cobranza, y a manifestar que si no fuere entonces pagado, irá a la casa del deudor a cobrarlo, y si no fuere satisfecho dentro de veinte días, procederá al embargo de bienes, en tal caso el requerimiento es esencial en el modo que la ley lo exija. Pero cuando la ley faculta al colector para designar el tiempo y el lugar del pago, y para proceder al embargo en caso que él no se verifique, basta un aviso fijado en los lugares públicos, para hacer las veces del requerimiento..." [25]

El embargo administrativamente decretado, puede recaer tanto sobre los muebles como sobre los inmuebles del deudor. Si éste carece de bienes, o si los oculta, o si simplemente resiste y dilata el pago, se emplea otro medio de coacción en estos términos, definido por el autor a que me estoy refiriendo: "En algunos Estados el colector está facultado, si el causante resiste o dilata el pago, a aprehenderlo y ponerlo preso, o a ocurrir a algún tribunal que tenga jurisdicción sobre él, para que lo apremie con multa y prisión. En Virginia... el colector no sólo está autorizado para embargar, sino para arrestar al deudor, si no encuentra bienes bastantes para el pago..." [26] Y con el fin de que el Fisco nunca quede insoluto, se le reconoce este privilegio: "En el caso de una compañía insolvente, cuya propiedad está **in custodia legis**, el derecho adquirido por la expedición de la orden para cobrar el impuesto, es preferente a las reclamaciones de los acreedores de la Compañía... Es una doctrina aceptada que el pueblo del Estado sucedió a la Corona inglesa en todas sus prerrogativas, en cuanto son esenciales para la existencia del Go-

24 Burroughs. On taxation, págs. 253 y 254.
25 Ob. cit., págs. 255 y 256.
26 Ob. cit., pág. 258.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

bierno; y por tanto debe existir en el Estado, con respecto al pago de impuestos, el mismo privilegio que según la common law tenía la Corona." [27] Ocioso es advertir, imponiéndose de estas doctrinas, que la facultad coactiva tan censurada en México, considerándola como institución indigna de un pueblo libre, está muy lejos de haber llegado en sus más extremados rigores, en sus más punibles abusos, hasta esa verdadera crueldad de la prisión por deudas fiscales, que aún conservan algunos Estados de la Unión Americana...

Pero prescindamos por ahora de toda clase de comentarios para seguir estudiando la jurisprudencia del país vecino. Como antes lo he dicho, el embargo puede recaer sobre la propiedad raíz; "pero algunas veces se emplea un procedimiento más duro (harsher): la propiedad inmueble se confisca en favor del Estado... Esta es hoy una doctrina bien establecida... Así se ha hecho en Virginia... En otros Estados, como Ohio, Carolina del Norte, Illinois, la confiscación se ejecuta de otro modo. Si por las tierras que se venden para pagar el impuesto, no hay postura que cubra este pago, el Estado las toma por su cuenta, y cuando se han acumulado en su poder bastantes terrenos así adquiridos, los manda vender por medio de uno de sus empleados... Sin embargo, ordinariamente no se hace uso de la confiscación, sino que cuando el impuesto deja de pagarse, el colector vende tanta parte de las tierras embargadas, cuanta es necesaria para cubrir el valor de la deuda y de las costas; concediéndose, en tal caso, al dueño o sus herederos, cierto período de tiempo para redimirlas del comprador, pasado el cual, se otorga a éste su respectiva escritura." [28] Es interesante por más de un capítulo, saber lo que es ese derecho de redención de que se habla; así lo definen los jurisconsultos norteamericanos: "La redención es el privilegio concedido al dueño de las tierras vendidas para retraerlas del comprador bajo ciertas condiciones, que generalmente son el pago de los impuestos adeudados, costas de la venta e intereses sobre esta suma al tipo común; pero en muchos Estados este interés está considerado como una pena, y es muy alto: como el 25, el 30, el 40, el 50 y aun el 100%." [29]

Larga tarea sería puntualizar el procedimiento coactivo según las leyes de cada uno de los Estados, con tanto mayor motivo, cuanto que, aunque ellas difieren en los detalles, en la sustancia son las mismas. [30] Para mis actuales propósitos, me bastará llamar la atención sobre algunas doctrinas que se relacionan con el punto que estudio, y que con pocas diferencias están admitidas en todos los Estados. "El sheriff, colector u otro empleado que esté autorizado por la ley local para hacer la venta de los bienes embargados, son oficiales ministeriales [31] en todo caso, y no tienen carácter alguno judicial... El resultado de sus procedimientos es privar de su propiedad al dueño, de una manera sumaria." [32] Esos empleados pueden en ciertos Estados designar un comisionado que celebre la venta en su nombre, [33] y aunque algunas veces obran ejecutando las sentencias judi-

27 Ob. cit., pág. 269.
28 Ob. cit., págs. 277, 278 y 279.
29 Ob. cit., pág. 362.
30 Ob. cit., pág. 279.
31 Se llaman así aquellos empleados que tienen cierto imperio, pero sin jurisdicción.—Burrill's Dictionary. Verb. Ministerial.
32 Ob. cit., pág. 286.
33 Ob. cit., pág. 299.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

ciales sobre el pago de los impuestos, su autoridad para hacer las ventas se deriva de la ley. [34]

Entre las formalidades con que éstas deben celebrarse, llaman la atención las relativas a la almoneda; he aquí las doctrinas que sobre este punto se profesan: "La venta debe ser pública y no privada, y debe hacerse al más alto postor; estas palabras **más alto postor**, tienen, sin embargo, diverso sentido en los Estados. En algunos, ellas designan la persona que ofrece la mayor cantidad de dinero por la propiedad licitada; pero en otros significan aquel postor que ofrece pagar los impuestos cobrados, y las costas causadas por la menor cantidad de tierra ofrecida en venta. [35] 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. [36] No se necesita decir en presencia de estas doctrinas, que la postura legal no tiene relación alguna con el valor de la cosa embargada; que ésta puede venderse por vil precio, siempre que él pague el adeudo fiscal, y que el mejor postor no es en último análisis el que más favorece a los intereses del deudor ejecutado, sino el que mejor expedite ese pago. Cuanto tenga de inicuo semejante apremio, se comprende con más facilidad que se demuestra. Cualesquiera que sean los recursos que la ley norteamericana conceda para rescindir o nulificar esas ventas (y de advertirse es que ellos no se dan por errores o irregularidades en la conducta del colector, sino sólo por vicios sustanciales en el procedimiento [37]); cualesquiera que sean las acciones que se dejen vivas en el dueño de la cosa vendida, como el fraude en el remate, la prueba de que el pago se había verificado ya, el mismo derecho de redención de que antes he hablado, todos esos recursos y acciones son inoperantes para legitimar ese cruel apremio.

Temería traspasar el límite que su propia naturaleza impone a este estudio, si intentara ahora compendiar siquiera las disposiciones de las leyes federales sobre esta materia; básteme decir que ellas, salvas pocas diferencias, consagran las doctrinas de la jurisprudencia de los Estados, de que hasta ahora me he ocupado. Así, los colectores o los comisionados que puedan nombrarse, no sólo están facultados para cobrar el impuesto, [38] sino que si el contribuyente resiste o dilata el pago, deben luego embargarle bienes muebles que lo aseguren, juntamente con las costas e intereses al uno por ciento mensual; [39] embargo que se extiende a los raíces, cuando aquéllos no cubren el adeudo y las costas de la ejecución; [40] así, el procedimiento seguido desde el embargo hasta el remate es meramente administrativo, [41] ya sea que se trate de bienes muebles o inmuebles; [42] así, en caso de que no haya postor que ofrezca el valor de la deuda, los gastos de embargo y honorarios del empleado fiscal, la cosa embargada se adjudica en pago a los Estados Unidos, para ser vendida después según las instrucciones del comisionado de la

34 Ob. cit., pág. 295.
35 Ob. cit., págs. 297 y 298.
36 Ob. cit., pág. 301.
37 Ob. cit., pág. 250.
38 Revised Statutes, núm. 3183.
39 Revised Statutes, núms. 3185 y 3187.
40 Revised Statutes, núm. 3196.
41 Revised Statutes, núm. 3190.
42 Idem. núm. 3197.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

contribución directa;[43] así se reconoce en favor del dueño de los bienes embargados el derecho de redención para retraerlos dentro de un año, pagando la deuda, sus costas y un interés a razón de veinte por ciento por año.[44] Honra, sin embargo, a la legislación federal, en medio de la dureza de sus apremios, el haber suprimido el de la prisión del deudor, prisión que, como lo hemos visto, conservan aún algunos Estados.

Las disposiciones legales que he procurado extractar, demuestran ya superabundantemente que en los Estados Unidos no sólo es lícito el procedimiento coactivo seguido por los empleados de la administración contra los contribuyentes morosos, sino que ese procedimiento es tan duro, tan cruel, por más de un capítulo, que de ninguna manera puede sostener ventajosa comparación con el nuestro. La prisión por deudas, después de la abolición de la esclavitud, es el lunar que afea aún a la legislación norteamericana; y la venta de los bienes embargados al contribuyente por cualquier precio, aunque sea muy vil, con tal que él cubra el adeudo y costas, aunque la consagre también la ley española, es una iniquidad de que la nuestra está exenta. Para acabar de formar cabal idea de la jurisprudencia que estoy estudiando, necesito ahora decir cómo ella aplica el principio de la división de Poderes a esta materia, cómo entiende salvar la independencia del judicial en los casos en que él debe intervenir en el cobro del impuesto. He aquí las doctrinas que sobre estos puntos se profesan en el país vecino.

"El principio de que las Cortes de equidad no tienen competencia cuando existe un recurso legal adecuado (a plain and adequate remedy at law), es aplicable a los casos de impuestos, lo mismo que a cualesquiera otros. Cuando la queja se funda en la acción errónea de los empleados fiscales, la ley ordinariamente concede un recurso para la enmienda de tales errores, por la apelación a algún tribunal, y cuando nada dice sobre esto, el remedio consiste en el **writ of certiorari**,[45] para que sus procedimientos sean revisados por alguna Corte de jurisdicción general. Cuando la injuria alegada versa sobre algún abuso de esos empleados, de tal modo grave que constituya una violación que nulifique sus actos, en ese caso existe un seguro remedio legal. Las Cortes de equidad no pueden suspender los procedimientos administrativos de los agentes fiscales relativos a la venta de la propiedad mueble o raíz del deudor de contribuciones, ni aun alegándose que el impuesto es ilegítimo y nulo, ya sea que la ilegalidad provenga de que la persona o su propiedad no estén sujetas a él, o ya sea que resulte de algún defecto en los procedimientos y que aparezca en ellos mismos. Si la propiedad embargada es personal, el remedio es el **trespass**,[46] y si fuere real, la defensa es completa en el **ejectment**.[47] El que invoca el amparo de las Cortes de equidad para prevenir la venta de la propiedad por causa de los impuestos, debe fundarse en algún principio

43 Idem, núms. 3192 y 3197.

44 Idem, núm. 3202.

45 Se llama así el recurso en virtud del que los tribunales superiores piden sus autos a los inferiores antes de la sentencia, para calificar sus procedimientos. En los Estados Unidos, de ese recurso usan no sólo los tribunales propiamente dichos, sino los especiales, los comisionados y los oficiales que ejerzan poderes que afecten la propiedad o derechos del ciudadano.—Burrill's Dictionary. Verb. Certiorari.

46 Acción concedida para recobrar los perjuicios ocasionados por la injuria cometida con violencia. Idem, Verb. Trespass.

47 Acción para recobrar la posesión de las tierras y los daños y costas por el despojo ilegal de ellas. Idem, Verb. Ejectment.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

reconocido en la jurisprudencia de equidad, como el fraude, o en que la exacción del impuesto causaría una multiplicidad de pleitos, o produciría injuria irreparable, o debilitaría el título de propiedad de la parte quejosa.[48] Exponer en toda su extensión estas doctrinas, enumerar siquiera los más prominentes casos prácticos en que la acción judicial ha intervenido en las cuestiones respecto del pago de los impuestos, afirmando la máxima de que de asuntos contenciosos no pueden conocer más que los tribunales; sería dar a mi trabajo mayor extensión de la que debe tener. Básteme advertir que al lado del principio de que toca a la administración hacer efectivo el pago del impuesto, está la excepción de que los tribunales deben juzgar de los incidentes contenciosos que del procedimiento administrativo surjan; principio y excepción sancionados por la jurisprudencia de los Estados Unidos; principio y excepción que conforme a ella son exigencia del precepto constitucional, que divide al Poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que prohibe que el uno usurpe las funciones de los otros.

Todavía tengo, sin embargo, que agregar unas pocas palabras más, para llenar el deber que me he impuesto de hacer un breve, pero fiel resumen de la jurisprudencia norteamericana sobre estas materias. Además de los recursos meramente administrativos que concede al perjudicado contra los abusos de los empleados fiscales, y recursos de que conocen los superiores de éstos; además de las acciones ya civiles, ya criminales, ya en la ley, ya en equidad, pero siempre judiciales, que deja expeditas en casos de verdadera contención, esa jurisprudencia consagra los recursos constitucionales que se derivan de la constitución federal o de la local del Estado respectivo. Y aunque ella establece como regla general que los tribunales son incompetentes para juzgar de la ilegitimidad, proporción etc., de los impuestos,[49] admite, sin embargo, como excepciones de esa regla los casos en que la contribución se impusiera para objetos privados y no públicos; en que ella se localizase en un pueblo, cuando debiera extenderse a todo el Estado; y cuando la Legislatura traspasara sus poderes exigiéndola de cosas que están fuera de su jurisdicción territorial; cuando la contribución, en fin, estuviere en conflicto con la ley fundamental del Estado o de la Unión.[50] En todos estos casos toca a los tribunales decidir las cuestiones que en materia de impuestos se susciten.

La reseña que acabo de hacer de las legislaciones de España, Francia y Estados Unidos en los puntos que son materia de mi estudio, satisface tan plenamente a mis propósitos, que inútil es ya extenderse más, tomando en consideración la de otros países, supuesto que aun la preocupación más rebelde puede ya persuadirse de que las más respetables leyes extranjeras, aquellas que mayor influencia han ejercido en las nuestras, consagran de una manera explícita el principio de que es y debe ser administrativo el cobro del impuesto, aun cuando para exigirlo haya que apelar a medidas coactivas, "porque en la actual división de poderes y según la índole de las Constituciones modernas, el Ejecutivo debe tener dentro de su esfera todos los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos

48 Burroughs. On taxation, pág. 363.

49 En mi voto en el amparo de los dueños de las fábricas de hilados contra el presupuesto de ingresos, he expuesto la teoría norteamericana sobre este punto. Véase el tomo 3º de la Cuest. Cons., págs. 29 a 37.

50 Borroughs, ob. cit., pág. 328.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

los servicios públicos con arreglo a las leyes"; sin que tal principio sea tan absoluto que excluya la excepción que consigna a la competencia del judicial el conocimiento de las cuestiones contenciosas que surjan durante el apremio administrativo. Y apoyados y sostenidos, principio y excepción, que constituyen la base fundamental de nuestras leyes sobre el ejercicio de la facultad coactiva, en la legislación de aquellos países, y sabiendo que entre nosotros nadie puede ser preso por deuda, aunque sea fiscal, como en los Estados Unidos; que en México no se conoce la guarnición colectiva ni individual, como en Francia, apremio inmoral, en contra del contribuyente, ni el sistema de dietas diarias, como en España, granjería injusta en favor de los agentes de cobranza; y no pudiendo nunca delegar la autoridad sus medios de coacción a particulares, ni con el título de arrendadores; y no estando la postura legal fijada por el importe del adeudo y de las costas, como en España y Estados Unidos; comprobando, en fin, la comparación de nuestras leyes con las extranjeras, que aquéllas no adolecen de los defectos de que éstas se resienten, como vestigio de la crueldad del fisco en épocas atrasadas, tendrán que enmudecer las declaraciones que los odios de partido no cesan de hacer contra la institución que analizo. Quien con ánimo imparcial quiera conocer y estudiar estas materias, tiene que confesar categóricamente esa verdad.

VI

Tiempo es ya de entrar al terreno constitucional, examinando si las facultades económico-coactivas son compatibles con los preceptos de nuestra ley suprema. El haber llegado a persuadirnos de que ellas se ejercen entre nosotros de un modo mucho más liberal que en los países más cultos, título honorífico será para nuestros legisladores, que han sabido mejor que los extranjeros, conciliar las exigencias del servicio público con los respetos debidos a las garantías del ciudadano; pero eso no sería bastante todavía para asegurar la licitud de aquella institución, para proclamar su constitucionalidad; porque si ese respeto al derecho individual no fuera todo el que demandan los preceptos fundamentales, necesario sería en obediencia de éstos, sobre los que los de ninguna ley puede prevalecer, condenarla, proscribirla. Averigüemos, pues, si al Poder administrativo es lícito cobrar los impuestos, apremiando al deudor moroso a su pago, o si esto es facultad exclusiva del judicial. Tantas veces se ha resuelto en el mismo sentido esta cuestión; son tan incontables y uniformes las ejecutorias del Tribunal que interpreta final y decisivamente la ley suprema; está tan bien establecida la verdad legal sobre este punto, que si mi estudio fuera a encerrarse en los límites de la jurisprudencia, nada más me restaría para concluirlo, que citar esas innumerables ejecutorias que deciden que es constitucional el ejercicio de la facultad coactiva. Pero como esto no satisfaría los propósitos prácticos de la comisión que estoy procurando llenar, debo salir de esos límites profundizando aquella cuestión, y considerando, así la naturaleza del apremio fiscal, la esencia del servicio público, consistente en el pago del impuesto, como la razón y motivos de los textos constitucionales que esas materias regulan. Emprendo esta difícil tarea, porque creo que la impone el deber.

El artículo 31 de la ley fundamental dice esto literalmente: "Es obligación de todo mexicano: I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los dere-

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

chos e intereses de su patria. II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." Y el 33 declara a su vez que también los extranjeros "tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes". Precisar cuál sea la naturaleza y alcance de esas obligaciones, cuáles sean los medios coactivos apropiados para hacerlas efectivas en quien las resista, y determinar, en consecuencia, a qué Poder corresponda exigir su cumplimiento, es poner en toda su luz la cuestión constitucional que estudio.

Mis opiniones sobre estos puntos no son desconocidas, y si me permito repetir lo que, expresándolas, he dicho, es con el ánimo de ratificarlas, dándoles nuevos fundamentos. "Que la obligación de que habla el artículo 31 sea una verdadera obligación **política**, aunque no **civil**, preciso es desde luego advertirlo, y a cuyo cumplimiento pueda compelerse el que rehusa llenarla, es cosa de que este texto no permite dudar. La obligación de servir personalmente a la patria, está con justicia equiparada en la segunda parte del artículo, con la de contribuir para los gastos públicos; y si se atiende a que el Congreso aprobó tal artículo, no dividido en fracciones como ahora está, sino formando un solo texto, queriendo que las dos obligaciones se rigieran por la misma regla de proporción y equidad, aquel aserto adquiere una evidencia irresistible, porque sólo diciendo que no es una obligación pagar los impuestos, se puede llegar sin contradicción a afirmar que la que le es semejante, idéntica, la de defender la patria, tampoco lo sea. Si al contribuyente moroso se le embarga para obligarlo a pagar el impuesto, al mexicano egoísta que rehusa prestar un servicio público, se le compele a hacerlo aun contra su voluntad. O esto dice el precepto constitucional, o las palabras del idioma pierden su valor cuando se trata de entender la ley suprema ... Cierto es que ante ningún tribunal se puede llevar a quien no quiere ser soldado, para obligarlo a que lo sea; pero ello proviene de que la obligación de que hablo es política y no civil, y de que, por regla general, no son los tribunales los encargados de garantizar los derechos, ni de hacer efectivos los deberes políticos." [51]

Y determinando después la naturaleza del contrato de enganche, celebrado bajo el imperio de aquel artículo 31, he agregado esto: "No es ni con mucho exacto que el enganche sea un contrato, como los que los particulares celebran, regido en todo por la ley civil, rescindible por las mismas causas que éstos, no sujeto a fuerza coactiva en caso de inejecución, sino resuelto como toda obligación de hacer en la de pagar daños y perjuicios. Basta tener en cuenta que las obligaciones que produce son políticas y no civiles, para saber que ese contrato obedece a reglas diversas de las establecidas en el Código, siendo su objeto un servicio público que no se puede abandonar, la defensa misma de la patria, un servicio del que no se puede desertar sin cometer un delito; entrando en él, como uno de sus elementos constitutivos, el deber que el mexicano tiene de hacer esa defensa, deber susceptible de apremio, como lo hemos visto, el contrato de enganche no puede asimilarse a los que sólo la especulación o la utilidad privada dan origen a los que son extraños a todo interés público, a toda consideración propia del derecho político. [52]

Y todo eso que he sostenido hablando del servicio militar, a que los mexicanos están obligados, es por completo y necesariamente aplicable al pago del

51 Voto en el amparo Sánchez. Cuest. Const., tomo 3º, pág. 551.
52 Loc. cit., pág. 561.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

impuesto que tienen que satisfacer nacionales y extranjeros. Porque fuera de discusión está puesta la verdad, de que ninguna de esas dos obligaciones, consagrada por el precepto constitucional, trae su origen del contrato, ni está regulado por el Derecho civil, ni puede asumir la forma judicial; antes por el contrario, son la imperiosa exigencia de una necesidad política regida por el Derecho administrativo, constituyen servicios públicos, que se deben prestar aun contra la voluntad del obligado; porque así como para la autonomía de la patria es indispensable su defensa por sus propios hijos, así el pago del impuesto es precisa condición de la existencia del Gobierno, del mantenimiento del orden público, a cuya sombra reposa la sociedad civil. Y del mismo modo que no es de la competencia judicial apremiar al ciudadano a tomar las armas, formando de su resistencia una cuestión contenciosa, tampoco lo es hacer efectivo el pago del impuesto, ni aun en el caso que el deudor se oponga a verificarlo, para convertir así en judicial, negocio que por su esencia es administrativo. Sería preciso afirmar que las obligaciones cuya naturaleza estoy analizando son civiles, para así sostener que el exigir su cumplimiento, es atribución de los jueces; sería preciso pretender que éstos pueden administrar, porque administrar es justamente cuidar de que los servicios públicos se presten en la forma que lo ordenan las leyes, para atribuirles la jurisdicción que se intenta darles; sería preciso, en fin, confundir las facultades de los poderes públicos, alterando la naturaleza de los asuntos que a ellos corresponden, para insistir en que el apremio necesario para el cumplimiento de deberes políticos, administrativos, debe ser judicial, contencioso.

Si estas verdades sólo fueran opiniones mías, desconfiaría de ellas, a pesar del íntimo convencimiento con que las profeso; pero cuando las enseñan publicistas respetables, las consagran las leyes extranjeras más adelantadas, y como teoría científica las aceptan pueblos tan libres como el de los Estados Unidos, imposible es abrigar una sola duda que las controvierta. El pago del impuesto no es una deuda nacida del contrato, que la ley civil sancione; es el resultado de una necesidad política, que el Derecho público consagra. Ese pago no tiene ninguno de los caracteres que al contrato distinguen; sin él, no sólo la existencia del Estado, sino la del mismo utópico pacto social sería imposible; y la resistencia que se le opone no puede producir una contención de que juzguen los tribunales, porque no hay derecho que esa resistencia legitime, porque no es posible excepción que la acción social enerve, porque la necesidad de los servicios públicos no se rige por las reglas que determinan las obligaciones del contrato. Y no puede ser judicial el apremio del impuesto, lo diré viendo la cuestión por otra de sus fases, porque el Poder administrativo debe tener en su esfera de acción la suma de facultades necesarias, los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos, sin necesidad de pedir auxilio extraño. Reputo tan correctas estas teorías científicas, que sólo subvirtiendo los principios, podría intentarse que en México fuera judicial una atribución que en todos los países cultos es administrativa.

Estudiando estas cuestiones con todo el detenimiento que su importancia reclama, se llega a descubrir, en el fondo de las réplicas con que se atacan las verdades que me empeño en demostrar, el sofisma que confunde las facultades de cada Poder; sofisma tanto más peligroso, cuanto que afectando respetar el principio fundamental de las Constituciones modernas, el que establece la divi-

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

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

La división de Poderes públicos no es un invento caprichoso de las instituciones modernas, sino una institución filosófica, que así satisface las exigencias de los principios científicos, como llena las necesidades políticas de los pueblos; y la designación de las atribuciones de cada uno de esos Poderes no puede quedar tampoco abandonada al arbitrio del legislador, supuesto que ella está también preestablecida por los mismos principios. Aunque la ley lo ordenara, sería verdadera monstruosidad que los jueces legislaran, o que mandaran el ejército, o que dirigieran la política, o que cobraran la contribución, y sería forzoso reconocer que tal ley confundía la naturaleza de los Poderes públicos, por más que en principio consagrara la separación y mutua independencia de ellos. Siendo esto así, no se puede negar que, aunque el artículo 31 de la Constitución no precisara bien el carácter político que tienen las dos obligaciones que impone al mexicano, nunca podría ser de la competencia judicial el apremio para hacerlas efectivas, porque repugna esencialmente a la naturaleza del Poder, que no tiene más misión que dirimir las controversias que pueden revestir la forma judicial, atribuirle ingerencia alguna en asuntos administrativos, que nunca pueden ser controversias judiciales; más aún, porque repugna de un modo absoluto al principio de división de Poderes el privar al Ejecutivo de los medios de autoridad necesarios para llenar su misión. Querer que los tribunales sean quienes apremien al mexicano egoísta a defender su patria, al contribuyente moroso a pagar el impuesto, es no respetar ese principio, sino rebelarse contra él, confundiendo monstruosamente las atribuciones judiciales con las administrativas. Esto es por completo inaceptable.

Pero si es estrictamente constitucional la regla consagrada en nuestras leyes, y que autoriza el apremio administrativo contra los deudores de contribuciones,

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

ni esa regla es tan general que no admita excepciones, ni menos ella legitima los abusos que a su sombra se cometen. Y es tanto más necesario dejar bien determinada la excepción y condenado el abuso, cuanto que las preocupaciones hostiles al ejercicio de la facultad coactiva toman aliento y vida del funesto error de aplicar aquella regla de un modo general a casos que no puede regir. Encerrarla, pues, en los límites que debe tener, es precisar la teoría constitucional sobre esta materia, desarmando con ello en mucha parte a esas preocupaciones.

Me he empeñado antes en precisar las doctrinas de la jurisprudencia francesa sobre las excepciones que sufre aquella regla, y aun he asegurado que los artículos 1º y 2º de la ley de 20 de enero de 1837 quisieron seguir esas doctrinas, si bien no acertando a darles la precisión que el mandato del legislador debe tener, para evitar las dudas y aun la arbitrariedad en la ejecución de la ley. Si en tanto el apremio administrativo es constitucional en cuanto que se trata del cumplimiento de un deber político, indispensable para la vida del Estado; en cuanto que la resistencia a ese deber no presta materia contenciosa propia de un juicio; en cuanto que el impuesto no es deuda proveniente de contrato, desde el momento que faltan estos motivos que legalizan ese apremio y siempre que durante el curso del procedimiento administrativo se presente una cuestión verdaderamente contenciosa, ya sea por precepto expreso de la ley, ya por la necesidad de la aplicación del Derecho civil, o ya, en fin, porque el Fisco haya dejado de tener interés en el negocio, desaparece el principio cuya defensa me ha ocupado, para hacer lugar a la excepción que trato de definir. Las razones mismas que consagran a aquél apoyan a ésta, porque, como lo he dicho en una de tantas veces que he sostenido la constitucionalidad de la facultad coactiva, "pretender que los jueces y sólo los jueces hagan el cobro del impuesto siempre que el deudor se resista al pago, aun sin alegar excepciones que deban decidirse judicialmente, es tan inconstitucional y aún más absurdo, que querer que los empleados administrativos califiquen esas excepciones sin someterlas al conocimiento judicial".[53] Empeñarme demasiado en demostrar la necesidad de la excepción, es tarea del todo inútil, supuesto que nadie la niega, supuesto que tanto se acepta, que hasta se quiere llevarla aun a ponerla en lugar del principio. Contento por ahora con hacer notar que el reconocimiento expreso que nuestras leyes hacen de principio y excepción, satisface por completo las exigencias de la teoría constitucional sobre la materia, puedo ya dedicar mi atención a otros puntos.

Acabo de decir que es menester condenar el abuso que se comete con la facultad coactiva, para desarmar así en mucha parte a los argumentos con que es atacada; y ahora puedo agregar que es preciso hacerlo así, para que la institución no traspase el límite constitucional que debe tener, para que no se convierta en un atentado contra la ley suprema. Y nótese que al hablar de abusos, no me refiero a aquellos de que los empleados coactivos pueden ser responsables, porque para su castigo bastan buenos reglamentos administrativos, o en último extremo las disposiciones del Código penal, sino que califico con tal nombre a ciertos mandatos de las leyes mismas coactivas; mandatos que se revelan no sólo contra los preceptos constitucionales, sino contra los motivos mismos de la institución. Es interesante consagrar especial atención al examen de este punto.

---

53 Voto en el amparo Calva Romero. Cuest. Const., tomo 3º, pág. 114.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Creo haber puntualizado bien la razón capital que legitima el procedimiento administrativo en el apremio para el pago del impuesto, y que niega a los tribunales la competencia para decretarlo. El pago del impuesto, he dicho y repetido siguiendo la teoría filosófica sobre esta materia, no es la deuda proveniente de un contrato, sino la necesidad política que afecta a todos los ciudadanos, sino el servicio público más esencial para la vida del Estado; los tribunales, pues, invadirían las funciones del Poder Ejecutivo si quisieran conocer de esa clase de asuntos, que no pueden asumir la forma contenciosa. Si se tiene presente todo lo que, exponiendo y fundando esa teoría he dicho, no se necesita agregar más para comprender que es inconstitucional, que contraría a la razón de su existencia misma la facultad coactiva, cuando del pago del impuesto se la extiende a la ejecución de los contratos; cuando se la aplica a todas las deudas líquidas, cualquiera que sea su origen; cuando se ejecuta en otros ramos distintos del impuesto **en que legalmente se hayan convenido términos o señalado plazos para el pago,** como desgraciadamente lo dicen de un modo literal nuestras leyes.[54] Esta verdad se afirma hasta ser inatacable con sólo considerar que, si en tanto los jueces son incompetentes para decretar el apremio por el pago de contribuciones, en cuanto que ese pago no proviene del contrato; en cuanto que él importa un servicio público que no se rige por el Derecho civil, pretender que tampoco los jueces juzguen de los contratos en que el Fisco esté interesado como contrayente, y no sean exclusivamente ellos quienes decreten su ejecución por la vía de apremio, es desnaturalizar la institución, es subvertir los principios que la sostienen, es autorizar la usurpación administrativa sobre la judicial, es confundir las atribuciones de los Poderes; es, en fin, rebelarse contra los preceptos constitucionales.

Por desgracia, nuestras leyes en este punto siguieron las tradiciones de las antiguas españolas, inclusas las reales cédulas que tanto preocuparon al señor Rodríguez San Miguel, tradiciones según las que la facultad coactiva se ejerce, tratándose no sólo de tributos, **sino de deudas y otros efectos que se debieren por cualquier causa, título o razón**; y confundiendo y mezclando nuestros legisladores ese error con las buenas doctrinas que tomaron de la jurisprudencia francesa, llegaron hasta poner en irreconciliable pugna sus propios preceptos. Porque si se ha de respetar **la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces,** ¿cómo un empleado administrativo ha de poder calificar la validez de un contrato, que se ataca como nulo por falta de consentimiento, por ejemplo, ejecutar una **deuda líquida** a la que se opone la excepción de prescripción, juzgar, en fin, de materias verdaderamente contenciosas que son de la jurisdicción de los jueces, desde que existe la jurisprudencia?... Y por demás está decir que tal contradicción en los principios, causando verdaderas iniquidades en el terreno de la práctica, es la que ha levantado contra el ejercicio de la facultad coactiva el odio, que llega hasta condenar toda la institución. Depurar a nuestras leyes de esas contradicciones, de esos errores, es una necesidad que impone el respeto debido a la suprema, es el justo homenaje que se ha de rendir a la opinión pública; más aún, es la imperiosa exigencia de la naturaleza de la institución misma, que no consiente, sino que repugna esa monstruosa mezcla de las atribuciones administrativas con las judiciales.

---

54 Art. 3º de la ley de 20 de enero de 1837.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

La Suprema Corte de Justicia, con su alto carácter de fiel intérprete de la Constitución, ha reivindicado esas verdades, declarando inconstitucionales, en la parte que las niegan o desconocen, los mismos preceptos de la ley. Muchas, incontables son las ejecutorias que definen que la facultad coactiva no puede servir para llevar a forzada ejecución los contratos; y para no hablar de cuantas pudiera, me limitaré a copiar las doctrinas consagradas en una que es notable y que merece sacársele del polvo de los archivos, por no estar compilada en nuestras colecciones. Un empleado de la administración se empeñaba en cobrar el valor de una letra de cambio pagada por el aceptante, a quien la había adquirido por endoso de un jefe revolucionario, y usó del apremio para conseguir su intento. La Corte, amparando a la víctima de este atropello, dijo esto: "Considerando en cuanto al derecho que no acostumbra ni debe el Fisco invadir la posesión de alguno ni comenzar por la ejecución" (A. Pérez.—Com. in lib. X, tít. I, Cod. núm. 38), y que "pendiente el pleito no puede el Fisco privar al particular con quien pelea, de la cosa misma de que se trata . . .", y que sobre esta materia no debe dudarse, porque consta que en ninguna parte se ha concedido por derecho este privilegio al Fisco (Covarrubias. Var. Res., lib. 7º, cap. XVI, núm. 9): que "ningún juicio debe comenzar por secuestro o embargo de la cosa litigiosa. (Peña y Peña. Lec. práct. for., parte 1ª, cap. 4º, lec. 10, núms. 12 a 16): . . . que para el uso de la facultad coactiva es preciso . . . que **el derecho fiscal sea claro e indudable, conforme a las leyes y disposiciones vigentes** . . . circunstancia que no concurre en el crédito que se cobra a los señores Vivanco, porque la ley declara que se entenderán por contenciosos aquellos negocios en que se dude de la aplicación de la ley al caso particular que se verse . . . y que la Jefatura de Hacienda sigue un juicio ejecutivo contra los señores Vivanco sobre el reintegro del valor de la letra cobrada por éstos, etc." [55] En el apremio para la ejecución de los contratos hay necesariamente que aplicar el derecho civil, para dirimir la controversia entre el actor que sostiene su validez y el reo que la excepciona, y esto no lo pueden hacer los agentes de la administración sin usurpar con evidencia las atribuciones judiciales.

Seguro, como a mí me parece, que la facultad coactiva no puede extenderse a toda clase de deudas líquidas cualquiera que sea su causa, título o razón; que ella no puede ejercerse en los litigios en que el Fisco tenga interés por razón de contrato, herencia, propiedad, etc., ni aun siquiera en negocios en que se hayan convenido términos o señalado plazos; no quiere eso, sin embargo, decir que al celebrar el Poder administrativo un contrato, no pueda pactar que en caso de inejecución se procederá contra el deudor aun extrajudicialmente; lo que se hace de un modo lícito en las concesiones de toda clase, estipulándose que su caducidad se puede declarar en la vía administrativa, bien puede hacerse también en los créditos que a favor del Gobierno se contraigan; lo que a un particular permite la ley civil, [56] no puede ser prohibido al representante del Fisco. En tal caso el pacto legitimaría el apremio administrativo, y no habría usurpación de facultades judiciales.

---

55 Ejecutoria en el amparo Vivanco.

56 Art. 2060, Cód. Civil.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

VII

Aunque después del estudio que acabo de hacer de la naturaleza y límites de la institución que examino, estudio que he procurado profundizar tanto como me ha sido dable; aunque después de lo que llevo dicho, creo que las réplicas que se levantan contra la facultad económico-coactiva, han quedado, o prevenidas o debilitadas hasta no poderse mantener en pie, quiero encargarme especialmente de ellas, siquiera para mostrar cuán sólidos y robustos son los cimientos en que descansan las teorías que a la luz de nuestro derecho constitucional, he defendido.

Entre todas esas réplicas ha descollado siempre como la más formidable, la que invoca el principio de la división de Poderes, que consagra el artículo 50 de la ley suprema; pero después de haberla aquilatado en el crisol del análisis y de haber reconocido que, si bien ella es la expresión de la verdad científica cuando combate el intento de emplear la coacción fiscal en asuntos por su naturaleza contenciosos, de que sólo los tribunales pueden conocer, en deudas que aunque líquidas no provienen del impuesto, sino que se fundan en títulos civiles, degenera en error manifiesto, en verdadero sofisma, cuando sale de esos límites y pretende que la excepción ocupe el lugar del principio, porque no es ni puede ser judicial, sino que es y debe ser administrativo el apremio del pago del impuesto; tal réplica, en vez de servir para infirmar las conclusiones a que he llegado, las robustece, al menos en todo aquello que he marcado como excepción del principio, sin poder, por lo que a éste toca, prevalecer sobre él. Y lo que acabo de decir con relación al argumento que se toma del artículo 50, es por completo aplicable al que se funda en el 31, puesto que, en tanto el apremio administrativo es constitucional, en cuanto que repugna a la naturaleza del Poder judicial obligar al cumplimiento de deberes políticos, exigir servicios públicos, y supuesto que la facultad coactiva no puede extenderse a los contratos sin que la administración ejerza las atribuciones de los jueces. Tales réplicas quedan satisfechas con la exposición que he hecho de los principios que me han ocupado.

Con ellas viene siempre acompañada otra que no se debe dejar inadvertida; la que alega que el Fisco no puede ejercer violencia para reclamar su derecho, según el precepto del artículo 17 de la Constitución. Llamar **violencia** al ejercicio de las atribuciones que la ley concede a las autoridades, es sublevarse de tal modo, no ya contra toda noción jurídica, sino contra las simples indicaciones del buen sentido, que si como doctrina esa réplica llegara a establecerse, sería sólo sobre las ruinas del orden social. Si el Poder administrativo ejerciera violencia exigiendo los servicios públicos que la ley impone a los ciudadanos, de la manera proporcional y equitativa que la misma ley ordena; si a ese Poder le estuviera prohibido obligar al particular, aun por la fuerza, a que preste los servicios públicos que le tocan, él sería imposible, y estaría de sobra aquel de los tres Poderes a quien la Constitución encarga que provea en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, supuesto que para cada uno de sus actos, aun para exigir una multa por infracción de bandos de policía, necesitaría del auxilio de un juez que legitimara estas violencias... Jamás me cansaré de censurar lo bastante este modo de interpretar la Constitución, que queriendo hacerla liberal, la convierte en absurda...

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Y para contestar directamente la objeción, se puede decir que la jurisprudencia no tolera que como violencia se repute el apremio que una autoridad emplea en los términos de la ley para hacer cumplir sus mandatos. porque la violencia está precisamente caracterizada por una idea contraria del todo a esa falsa noción; una antigua ley española la define así: "cosa que es fecha a otro torticeramente de que no se puede amparar el que la recibe"; [57] y todas las legislaciones han considerado como esencial elemento de la violencia, la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea. Suponer, pues, que una autoridad hace violencia cuando obedece la ley, es subvertir todos los principios. Cierto es que según nuestras instituciones, una autoridad puede ejercer violencia cuando obra contra la ley; pero entre nosotros, lo mismo que en todos los pueblos civilizados, la autoridad que la obedece no obra contra derecho; confundir estas ideas contrarias, es equiparar el crimen con el cumplimiento del deber. Inútil sería agregar una palabra más, para acabar de desautorizar la réplica que me ocupa.

No califico yo con este nombre, sino que reputo como notoria inexactitud lo que se dice en contra de la facultad coactiva, atribuyéndole un origen histórico que no tiene; he probado ya que ella no nació con la dictadura de 1837, sino que se remonta a la época misma del Gobierno colonial, sino que los gérmenes de la institución que entre nosotros existe, se encuentran en los actos de la Constitución francesa de 1789. Y encomiar la ley de 15 de octubre de 1846, porque derogó a todas las anteriores que tenían establecido el apremio administrativo, es olvidar, no sólo que aquélla fué hija también de una dictadura, sino que verdadera utopia soñada en el día del triunfo de una revolución liberal, ella murió ante las exigencias de una positiva realidad. Hablar de todo esto para desacreditar las leyes coactivas es cosa que, alguna vez, a la elocuencia ha sido dado alcanzar en nuestra tribuna parlamentaria, [58] pero que no resiste un serio análisis. A los que arguyen con el poder dictatorial que ha expedido esas leyes, acusando por esto de ilegítima a la institución, se les contesta concluyentemente, mostrándoles la de 18 de noviembre de 1869, votada por un Congreso constitucional.

Se ha llegado algunas veces hasta reputar el ejercicio de la facultad económico-coactiva como un despojo cometido por los agentes administrativos contra los particulares, y despojo que se ha querido poner bajo el imperio de las leyes civiles; y todo lo que el interés individual puede imaginar para no cumplir con una obligación que se repugna, todo lo que el talento de los abogados ha podido discurrir en defensa de esas causas, todo eso se ha dicho y alegado sosteniendo aquella pretensión. Tuve yo la honra de ser designado por el Ayuntamiento de esta capital, en 1870, para combatirla, y creí entonces, y creo todavía, haber evidenciado el error, que hace procedente la acción de despojo en los embargos administrativos. En lugar de reproducir las razones que en aquella vez expresé, adjunto un ejemplar del "Boletín Municipal" en que se publicó mi alegato por acuerdo del Cabildo. Así, a la vez que estrecho los límites en que debo encerrarme, acredito la sinceridad con que he defendido opiniones arraigadas en mi ánimo desde aquella fecha; opiniones que constantemente apoyé con mi voz y con mi voto en la Suprema Corte; opiniones que, salva ligera modificación en algunos

57 Ley 1ª, tít. 10, part. 7ª.

58 Véase el discurso del señor Montes en la sesión del día 15 de octubre de 1869. Diario de los Debates del 5º Congreso. Primer período, pág. 192.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

pormenores, mantengo corroboradas por nuevos y más detenidos estudios. Y las profeso con tan íntimo convencimiento, que creo que si se reforman nuestras leyes coactivas depurándolas de los errores que hoy contienen, y consagrando en ellas pura y limpia la institución que las necesidades sociales, de acuerdo con los principios científicos sancionan, enmudecerán con ello las réplicas que yo he procurado satisfacer.

VIII

Para llenar la comisión que se me ha confiado, necesito todavía estudiar "la constitucionalidad de las leyes que establecen y reglamentan el ejercicio de la facultad económico-coactiva", encargándome especialmente de sus prescripciones; y aunque este trabajo está muy adelantado, si no es que concluído, con la exposición de las teorías que hasta ahora me han ocupado, no puedo prescindir de consagrar particular atención a este punto, no sólo porque así podré juzgar de los preceptos de esas leyes bajo su aspecto constitucional, a la luz de esas teorías, sino principalmente porque de este modo satisfago a los fines prácticos que en este estudio se buscan.

Para sujetarme a algún método en el examen que voy a hacer de nuestras leyes, seguiré el mismo que traza la de 20 de enero de 1837. Ella, en su artículo 1º, declara que el ejercicio de la facultad coactiva corresponde "a los Ministros de la Tesorería General, a los Jefes de Hacienda de los Departamentos, a los administradores, y en general a todo empleado encargado en la cobranza de rentas, contribuciones y deudas del Erario"; e inútil es decir que esta clasificación debe reformarse, no sólo porque en nuestra actual forma de Gobierno ni siquiera existen todos esos empleados, sino sobre todo porque es incompleta y defectuosa. Para que no se vuelva a repetir la censura de que la facultad coactiva se ejerce "hasta por el último guarda o escribiente de las oficinas de Hacienda", es preciso fijar que ella corresponde exclusivamente a los jefes de las oficinas recaudadoras, y no a cualquiera de sus empleados, sin perjuicio de que aquéllos puedan nombrar "en términos legales y con la responsabilidad consiguiente" a los ejecutores que sean necesarios, como lo determina el artículo 19 de la ley de 13 de enero de 1843. Teniendo presente que la necesidad de esta medida fué reconocida por el mismo Rey de España, que autorizó a los Intendentes para conferir a los Oficiales Reales la comisión necesaria para proceder contra los deudores a fin de que no padeciese demora el pago de los impuestos, [59] y considerando que no es posible que los jefes de aquellas oficinas se ocupen personalmente en cobrar y apremiar a todos los contribuyentes, ni los que buscan motivos de reprobación para nuestras leyes en los preceptos de las antiguas, podrán vituperar más la reforma indicada.

He dicho antes que en la parte final del mismo artículo 1º, y en el 2º de la ley de 1837, están consignados el principio y la excepción que constituyen los elementos esenciales de la institución; y ahora, después de mis anteriores demostraciones, puedo agregar que el mérito de nuestras leyes coactivas está vinculado en esos artículos, por más que la vaguedad de su redacción haya servido para autorizar lamentables abusos. Por esto yo creo que esa redacción se debe enmendar,

59 Real Cédula de 20 de noviembre de 1796.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

adoptando francamente las doctrinas de la jurisprudencia francesa que se quisieron copiar. Debe, en consecuencia, proclamarse sin ambages el principio de que toca al Poder administrativo, con exclusión del judicial, cobrar coactivamente los impuestos, hasta hacer trance y remate de bienes de los deudores que dilaten o resistan su pago; pero reconociéndose también explícitamente la excepción de que los jueces son competentes para conocer y dirimir las cuestiones contenciosas que surjan durante el apremio administrativo. La definición que se empeña en hacer el artículo 2º de lo que sean **puntos contenciosos**, es vaga y deficiente por demás; más exactas y científicas son las reglas que sobre este particular establece esa jurisprudencia. Después de sentar el principio que confiere a la administración la facultad de cobrar aun con apremio las contribuciones, enseña en estos términos la excepción: "La autoridad judicial es competente en estos asuntos, ya sea por efecto de una atribución positiva que le haya conferido la ley, ya porque se trate de la aplicación de las reglas del Derecho común, o ya, en fin, porque el Fisco haya dejado de tener interés en el negocio." [60] Creo que así quedarán satisfechas todas las exigencias de la teoría.

Porque si bien nuestros presupuestos no contienen la prescripción con que terminan los franceses, nuestra ley suprema misma ordena que los ingresos se voten por el Legislativo anualmente, y faculta a los tribunales federales para conocer en la vía de amparo de los asuntos de contribuciones decretadas con ciertas infracciones de esa ley. Se tributarán a ésta los respetos que merece, si se consigna expresamente en la ley coactiva el primer motivo de la excepción: **la facultad explícita que alguna ley diera a los tribunales para conocer de esta clase de asuntos.** Respecto del segundo, **la necesidad de la aplicación del Derecho civil,** sólo puede decirse que así se precisa mejor la regla tan casuísticamente establecida en nuestro artículo 2º, comprendiendo de este modo no sólo los casos que enumera, sino todos los que están en iguales circunstancias y deben ser regidos por la misma regla. Del tercero, **la falta de interés en el Fisco,** nada hay que hablar, porque ninguna duda es posible ante su evidencia. Excusado es añadir que, detallados así los motivos de la excepción, ni se reputarán negocios coactivos aquellos en que **la ley exija las actuaciones judiciales, como las causas de contrabando,** ni podrán estimarse como contenciosas aquellas otras **sólo porque las partes contradigan o resistan el pago.** porque precisamente para vencer esa resistencia, que no presta material judicial, existe el apremio administrativo.

El artículo 3º debe, en mi concepto, modificarse sustancialmente en cada una de las prevenciones que contiene. La clausura de las casas de giro o trato, que ordena, es un precepto que va tan lejos, que infringe el artículo 4º de la Constitución, que ataca las fuentes de la producción, que perjudica a la riqueza pública. Inconstitucional y anti-económico, él además es inútil en su extremado rigor, porque con el embargo de bienes se obtiene el resultado que aquél no siempre produce. En mi sentir, esa prescripción de la ley y todas sus concordantes deben desaparecer. Dispone el mismo artículo que "ningunas providencias coactivas tendrán lugar sino tratándose de deudas líquidas, como son las de alcances que ya lo estén, las de alcabalas, contribuciones **y otros ramos en que legalmente se hayan convenido términos o señalado plazos para el pago**". Y dando mayor pre-

60 Dalloz. Ob. cit., Verb. Impôts directs, núm. 641.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

cisión a estos conceptos, agrega el artículo 4º siguiente: "Siempre que por **cualquiera título o derecho** se deba a la Hacienda pública alguna cantidad **de caudales, bienes o efectos,** luego que se cumpla cualquiera término o plazo... se proveerá mandamiento, etc." He procurado antes evidenciar la inconstitucionalidad de estos preceptos de la ley, y no repetiré las demostraciones, que han llegado a patentizar la pugna en que ellos están con los anteriores de la misma ley. Si la constitucionalidad de la institución se apoya en la fracción II del artículo 31 del Pacto federal; si a pesar de la licitud del apremio fiscal, luego que surge una cuestión verdaderamente contenciosa en que haya que aplicar la ley civil, la jurisdicción administrativa cede ante la judicial; si los empleados de Hacienda **no han de ingerirse en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces,** como lo ordena la ley que estoy examinando, prevenirles después que dicten providencias coactivas en **otros ramos en que se hayan convenido plazos** en asuntos que por **cualquier título o derecho** se deban al Fisco **caudales, bienes o efectos,** es caer en manifiesta contradicción, es autorizar la invasión en las facultades de los jueces, es desconocer la razón capital de la institución, la necesidad política del pago del impuesto, desnaturalizándola con extenderla a negocios en que el derecho y la obligación, la acción y la excepción se rigen por la ley común, y se dirimen única y exclusivamente por los tribunales. Por más que nuestra ley en este punto no haya hecho más que consagrar las tradiciones que nos venían de la antigua legislación española, es preciso confesar que con ello ha confundido monstruosamente las atribuciones judiciales con las administrativas.

Que las deudas por las que proceda la facultad coactiva sean líquidas, es verdad indiscutible; pero en vez de hablar de toda clase de deudas, **cualquiera que sea su título,** la ley debe limitarse a las que provienen del impuesto, a las que reconocen por origen la falta en el cumplimiento de la obligación que el texto constitucional impone a todo mexicano de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o municipio en que resida. Que la facultad coactiva se ejerza cobrando todas las contribuciones impuestas para el sostenimiento de los gastos públicos, ya sean federales, locales o municipales, está bien, ellas son legítimas; pero que se lleven a asuntos esencialmente contenciosos, como son aquellos en que **se estipulan plazos o términos para el pago,** aquellos en que median contratos, eso no lo tolera nuestra ley suprema, ni aun la naturaleza de la institución. Apenas el pacto de someterse a la competencia administrativa podría ser excepción de esta doctrina, como antes he dicho.

Más observaciones, e igualmente importantes, merece el mismo artículo 3º; según él, la facultad coactiva **llega hasta el embargo,** porque conforme al 13 siguiente, "cesando aquí las funciones que en uso de ellas deben ejercer los recaudadores de rentas, pasarán inmediatamente las diligencias que hubieren practicado al juez de Hacienda respectivo". Nuestro legislador, en este punto, se apartó también de las doctrinas francesas que había comenzado a adoptar, para seguir las tradiciones de la antigua legislación española; pero tal error, que cercenaba sin razón parte de las atribuciones administrativas que confundió en la teoría la contención con la simple resistencia al cumplimiento de un deber político, produjo tales embarazos en la práctica, que tuvo que abjurarlo bien pronto el legislador mismo, porque en el decreto de 20 de noviembre de 1838 se vió obligado a declarar que "el ejercicio de la potestad coactiva para la cobranza de los adeu-

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

dos... se extenderá no sólo a embargar bienes equivalentes, sino también a mandarlos valuar y a verificar su remate en almoneda pública". El artículo 4º de la ley de 11 de marzo de 1841 no mantuvo, sin embargo, esta medida, y fué preciso que la Comisión nombrada para reglamentarla probara que "la potestad coactiva, tal como la estableció el decreto de 20 de enero de 1837, es nula, embarazosa para el cobro de las contribuciones directas, y aun perjudicial para los causantes... porque habría que llevar de todos los puntos, aun los más remotos, a los jueces de Distrito, las causas sobre cuotas causadas por la contribución sobre fincas, y que son tan pequeñas, que a doscientos pesos corresponde un adeudo menor que cinco reales, necesitándose para causar tres pesos, un valor en la finca de mil pesos"; fué preciso, digo, esa demostración para que "se arreglara el ejercicio de la potestad coactiva en los términos establecidos en los artículos del 15 al 20 del decreto de 13 de enero de 1842".[61] Hoy, no sólo por las declaraciones de este decreto, sino por lo dispuesto en la ley de 18 de noviembre de 1869, no se puede dudar más del vigor de aquel artículo 2º del decreto de 20 de noviembre de 1838. No sólo se debe conservar íntegro este artículo en la refundición que se haga de estas leyes, porque él es la expresión del principio que reconoce en la autoridad administrativa las atribuciones que le son propias, sino que es menester suprimir todas aquellas disposiciones de las leyes de 1837 y 1838, que dan ingerencia a los jueces en el apremio fiscal cuando en él no ha surgido una cuestión verdaderamente contenciosa; no debiéndose nunca reputar con este carácter la simple resistencia del contribuyente al pago, sin alegar ninguna excepción que revista la forma judicial.

Hechas estas explicaciones, y puestos estos límites a los preceptos del artículo 3º de la ley de 20 de enero de 1837, que estoy analizando, ya son aceptables sus disposiciones finales: los agentes administrativos pueden embargar bienes del deudor con total inhibición de los jueces, y sin que a pretexto de contradicciones y recursos deba evitarse el embargo, aun en negocios que presenten desde luego alguna cuestión contenciosa, pues en todo caso se debe satisfacer, al menos en calidad de depósito, la cantidad de que se trate. La máxima legal de que "el Fisco no pelea despojado", tiene aquí cabal aplicación, y ella afirma esas disposiciones tratándose de deudas líquidas, provenientes del pago del impuesto, porque en este caso el derecho que el Fisco reclama, le corresponde en virtud de la regalía, como decían los jurisconsultos antiguos; lo exige en nombre de la soberanía nacional, como lo enseñan los publicistas modernos; y tal derecho que no se discute ante tribunal alguno, a la vez que establece a favor del Fisco una presunción que no cede sino ante la prueba contraria, da al causante que resiste el pago, el carácter de mero detentador. Después de lo que he dicho antes, inútil es que advierta que estas doctrinas, que los preceptos de la ley sobre estos puntos no pueden extenderse a toda clase de deudas, cualquiera que sea su origen o título, porque ello haría monstruosa confusión de ideas poniendo la excepción en lugar del principio, alterando la línea que separa lo judicial de lo administrativo. Practicado el embargo, si en él se hubiere suscitado algún incidente contencioso, toca ya al juez decidirlo, suspendiendo entretanto el empleado de Hacienda sus procedimientos, en espera de la sentencia que lo resuelva, si ese incidente tiene el

61 Instrucción sobre las contribuciones directas, por I. Piquero, págs. 36 a 39.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

carácter de **prejudicial** que exija tal suspensión; pero quedando siempre asegurados los intereses fiscales, al menos con el depósito de la cantidad de que se trate.

Después de las observaciones que he anticipado sobre el artículo 4º, nada debo decir de la parte reglamentaria, que contienen tanto él como los siguientes hasta el 9º inclusive, porque yo debo limitarme a estudiar esa ley y sus correlativas, únicamente bajo su aspecto constitucional. El artículo 10 consagra una verdad indisputable, consecuencia precisa de las excepciones que sufre el principio de la facultad coactiva, al disponer en sustancia que las tercerías no se resuelven por los empleados fiscales, sino por los jueces. Pero en lugar de esa disposición aislada y cuya redacción no es correcta, se debería establecer como regla, que no sólo en el caso de que un tercero se presente reclamando el dominio de los bienes embargados, sino siempre que ocurra alguna cuestión prejudicial, contenciosa por supuesto, aquellos empleados suspendan su procedimiento en espera de la ejecutoria respectiva, como lo he dicho. Si sobre este punto se aceptaran las doctrinas francesas antes indicadas por mí, y a las que en gracia de la brevedad no doy mayor extensión, se llenaría un lamentable hueco que siempre han tenido nuestras leyes, dando con ello lugar, no sólo a dudas e incertidumbres, sino a abusos y arbitrariedad.

He manifestado ya que el artículo 13 de la ley que me está ocupando debe suprimirse; y como ninguna observación constitucional sugieren los marcados con los números 11 y 12, tampoco por igual motivo debería decir nada del 14 ni del 15; pero, aunque ajeno de mi actual tarea, permítaseme observar que éstos, lo mismo que el 3º del decreto de 20 de noviembre de 1838, intentaron marcar el procedimiento que los jueces hayan de seguir en las cuestiones contenciosas que surjan del cobro de los impuestos, y no se necesita ni decir que las prevenciones contenidas en esos artículos son defectuosas y deficientes por demás, ni indicar que no es en la ley sobre el ejercicio de la facultad económico-coactiva, sino en el Código de procedimientos federales, en donde tal materia tiene su lugar. Si los juicios de Hacienda son hoy dilatados, si el despacho de este negocio se hace con dificultad, a pesar de esas prevenciones, debido es ello a la falta de ese Código, falta que nunca se deplorará lo bastante. Por estos motivos, y para no recargar la ley coactiva con asuntos que le son extraños, todos aquellos artículos deben suprimirse en ella, dejando que otra, si no es que el mismo Código, venga a cubrir el inmenso vacío que con todo y esas disposiciones existe hoy sobre estos puntos.

Los artículos 16 y 17 hacen tan repugnante mezcla de las administraciones judiciales con las administrativas, olvidan tan por completo los principios que antes ha consagrado la ley misma, que merecen especial condenación. Querer que los jueces remitan a los empleados administrativos todos los expedientes de créditos, escrituras, obligaciones por las que resulte acción ejecutiva a la Hacienda pública, para que éstos notifiquen de pago a los deudores y practiquen los embargos, es no sólo proclamar la usurpación más completa en las facultades de los jueces, sino sujetar a éstos a la humillación de que ellos mismos sean los que promuevan y soliciten tal usurpación. Si calificar una escritura, una obligación para decidir si tiene fuerza ejecutiva, y requerir, en consecuencia, de pago al deudor, y embargarle bienes, y seguir los trámites subsiguientes de la vía ejecutiva, ha sido, es y será por imperiosa exigencia de los principios, una de las atri-

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

buciones de la jurisdicción contenciosa de los jueces, en la que la ley prohibe a los empleados ingerirse, ¿cómo, sin notoria contradicción, esa misma ley previene a los jueces que la abdiquen ante esos empleados? Si los créditos, escrituras y obligaciones de que se habla, no provienen del pago del impuesto, y el apremio administrativo no puede versar más que sobre las deudas que la falta de ese pago ocasiona, ¿cómo se puede atropellar a los jueces, ordenándoles que ellos mismos sujeten esos negocios a la autoridad administrativa? ... Lejos de que sea posible siquiera sostener este precepto del artículo 16, enfrente de las prescripciones constitucionales, es lo cierto, lo evidente, que nunca los jueces deben remitir a los empleados fiscales los títulos que aparejen ejecución en favor de la Hacienda pública para que éstos practiquen embargos, y esto por dos capitales motivos: el primero, porque es inconstitucional el apremio administrativo por deudas que no sean de contribuciones, y el segundo, porque aquella clase de negocios, como esencialmente contenciosos, son de la exclusiva competencia judicial.

El artículo siguiente (17) está sujeto a las mismas objeciones constitucionales, si relacionándolo con el anterior, se le da la misma extensión que a éste. Pero si él se limitara sólo a las deudas de contribuciones, si se precisara su redacción de manera que no se pudiera entender en el alto sentido que más de una vez se le ha atribuído, él serviría para demarcar mejor la línea divisoria entre el poder administrativo y el judicial. Según mi opinión, ese artículo debiera decir así: "En los asuntos contenciosos que estén pendientes en los juzgados y en los que la Hacienda pública esté despojada **de lo que le pertenezca por el pago de contribuciones**, los jueces, sin suspender su curso, remitirán a los funcionarios coactivos, respectivos, las piezas originales o en testimonio que sean necesarias, para el efecto de requerir a los deudores de **pago** y proceder a la ejecución **de la renta de bienes, si con ello no se embaraza la jurisdicción de los tribunales.**" Modificado el actual precepto con la adición de las palabras que subrayo, él no significaría sino que los jueces, ni aun en los asuntos de su conocimiento, pueden decretar apremios que sólo a la administración incumben, como lo son los relativos al pago del impuesto; significaría que el hecho de estar en litigio una propiedad, no es razón para que quien la deba, no pague la contribución; significaría que la Hacienda pública no puede estar despojada de los tributos que tiene derecho y necesidad de percibir, aunque sea litigiosa la propiedad que los causa. Y todo esto sería la genuina expresión de los principios que rigen la materia; pero entender aquel precepto en el sentido que tiene el artículo 16, es subvertir todos esos principios, y rebelarse contra el que consagra la división de Poderes.

Acabo de tocar un punto que necesita más extenso desarrollo: **el privilegio del Fisco de no pelear despojado.** Tal extensión se ha querido dar a ese privilegio bajo el imperio de nuestras leyes coactivas, que no sólo se le pone en pugna con la Constitución, sino que con él se alarma la sociedad, se trastorna el orden social. Y cuando para desnaturalizar una máxima legal, no se ha encontrado fundamento ni en la misma ley que analizo, se ha ido a exhumar otra del año de 1833, que aunque habla expresamente del pago de impuestos, se la ha aplicado a negocios contenciosos en que para nada se trata de ese pago, interpretando su letra de modo de consagrar la más palmaria iniquidad. Debo decir pocas palabras sobre este punto.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

He tenido ya antes ocasión de indicar que en las deudas fiscales que proceden del impuesto, en negocios de contribuciones, aunque en ellos surja algún incidente que los haga contenciosos, **el Fisco no pelea despojado**, porque como despojo de las rentas que le pertenecen, se debe calificar la resistencia al pago del tributo exigido en nombre de la soberanía nacional. En esta clase de asuntos una doble presunción legitima esa máxima fiscal: la de que la Hacienda pública es la dueña del impuesto que cobra, y la de que el deudor que resiste o dilate el pago, es mero detentador. Siendo esto así, y teniendo presente el principio que me he empeñado en demostrar, y que enseña que el apremio administrativo es lícito en la cobranza de las contribuciones, no se puede negar que cae dentro de las facultades del Poder Ejecutivo, que al Judicial no es dado invadir, decretar y ejecutar por medio de sus agentes, los embargos que aseguren los intereses fiscales, aun antes de someter a los jueces las controversias que de ellos surjan. Pero es también consecuencia de la excepción de aquel principio, que con igual empeño he procurado dejar bien establecida, que ninguna potestad coactiva, ni aun para embargar únicamente. es lícita, tratándose de deudas que no provengan de contribuciones; invocar, pues, esa potestad un agente de la administración para secuestrar la propiedad litigiosa entre el Fisco y un particular, so pretexto de que la Hacienda pública no pelea despojada; más aún, arrogársela un tribunal para hacer embargos fuera del juicio, y de las reglas que regulan sus procedimientos, es confundir tan sustancialmente los principios, como negar la división de los Poderes públicos. Imperiosa exigencia de las teorías que he sostenido, es reconocer que la facultad coactiva no puede servir para hacer embargos, secuestros, etc., de bienes litigiosos, en asuntos verdaderamente judiciales, so pretexto de que el Fisco no pelea despojado; esto es desnaturalizar la institución.

Esta clase de asuntos debe regirse por el Derecho común que los jueces aplican, y no por la facultad coactiva que la administración ejerce. Y sin permitirme en este lugar exponer las doctrinas de ese Derecho común, que no permite que el juicio comience por embargos, y que aunque autoriza las diligencias precautorias, es con ciertos requisitos que exigen el respeto debido a la libertad personal o a la propiedad privada, básteme afirmar que nunca, jamás, el Fisco ha tenido el privilegio de comenzar sus litigios, despojando a sus adversarios; la ley que eso mandase, que dejase tan insegura la propiedad, que bastara la sospecha de un empleado fiscal para arrebatársela a su dueño, sería más que absurda, más que inconstitucional, propia de un pueblo bárbaro que ignora que la propiedad es el primer fundamento del orden social... Si el Fisco lo mismo hubiera de comenzar, embargando cuando cobra el impuesto, que exige en nombre de la soberanía nacional, impuesto de los que los tribunales no juzgan, que cuando litiga con el título de dueño, heredero, acreedor, contratante, título que sólo los jueces hacen efectivo, se causaría tan hondo trastorno en los principios, como profunda conmoción en la sociedad. Nuestras leyes, esta es la verdad, nunca han ordenado tan irritantes atentados; pero para honra del país deben borrarse de ellas aquellas palabras, a quienes una violenta interpretación atribuyese ese sentido.

Para alejar toda sospecha de exageración en los severos, pero justos conceptos que acabo de expresar, respecto de la máxima de que "el Fisco no litiga despojado", debo todavía agregar que ellos no manifiestan sólo opiniones mías, sino que son la expresión de verdades legales que más de una ejecutoria ha procla-

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

mado, como la relativa al amparo Vivanco, que antes he citado; sino que son doctrinas que lo mismo profesan los jurisconsultos antiguos como los modernos, los nacionales como los extranjeros. Sin serme lícito en este lugar detenerme a comprobar estos asertos, me contentaré con transcribir las palabras de una de nuestras autoridades científicas en el foro. Es el señor Rodríguez de San Miguel quien habla así: "Otro privilegio fiscal, cuya mala inteligencia y abusos se han hecho insoportables, es el principio de que **el Fisco nunca litiga despojado.** Esta regla, que tal como es en Derecho, no presenta una deforme irregularidad, ha querido la ignorancia convertirla en el atroz principio de que **el Fisco litiga despojando,** cuando ciertamente no es semejante barbaridad lo que el Derecho ha establecido en beneficio del Fisco, y ha estado muy distante de querer que el primer efecto de pretender la Hacienda pública una cosa sea hacerse de ella, y que para el Fisco todas las demandas comiencen por donde todos acaban. Los autores más respetables, los más celosos del Fisco, los que por su oficio consumieron muchos años versándose en sus negocios, al exponer ese principio de no litigar desposeído, dicen que obra en todos los casos en que el referido Fisco entra desde luego presentando robustos fundamentos y seguras constancias de su derecho, y aquel con quien litiga no es poseedor, sino injusto detentador, sin título ninguno, ni aun colorado." [62]

Prosiguiendo mi tarea de analizar cada uno de los artículos de la ley de 1837, debo observar respecto del 18, que él tiene que modificarse en el sentido que exigen las reformas que quedan indicadas. Los jueces no admitirán gestión alguna contra las providencias económico-coactivas **ejercidas para hacer efectivo el pago de las contribuciones,** antes de que el empleado respectivo les comunique quedar asegurada la Hacienda pública; con esta explicación ese precepto es legítimo; pero si se extendiera a negocios en que la deuda proviene de contrato u otro título que le dé un carácter exclusivamente judicial, el mismo precepto sería plenamente inconstitucional, según lo acreditan las demostraciones que no puedo ya repetir. Como concordante de él debe mantenerse el contenido en el artículo 4º del decreto de 20 de noviembre de 1838, salvando, sin embargo, la procedencia del juicio de amparo en esos casos, siempre que según las doctrinas de nuestra jurisprudencia constitucional, quepa este recurso aun respecto de la legitimidad del impuesto. Necesario creo que los preceptos de la ley sean explícitos sobre estos puntos, para que estén así en armonía con los supremos de la Constitución.

Inútil es advertir que también se debe reformar el mismo artículo 18, en el sentido de que no toca a los jueces sino a los empleados, continuar el procedimiento administrativo hasta el remate de los bienes, suspendiéndolo solamente en el caso de que se presente, durante su curso, un incidente contencioso que deban resolver los tribunales, y por su carácter prejudicial no permita llevar a término la ejecución, mientras así no se declare por una sentencia. Bástanme estas indicaciones, ya anteriormente desarrolladas, para dejar entender la modificación que, en mi concepto, necesita este artículo sobre ese punto.

Su parte final también es deficiente, y es menester precisar sus disposiciones, siquiera porque ellas son tan importantes, que contienen nada menos que la sanción penal contra el abuso de la facultad coactiva. Bien está que cuando los jueces noten algún exceso de poca importancia de parte de los recaudadores, se

62 Guía judicial por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel, pág. 142.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

limiten a dar aviso a la oficina superior respectiva, a fin de que ésta ponga el remedio que convenga; pero si la gravedad del caso fuere tal que no basten las correcciones disciplinarias del superior, se necesita algo más que dar cuenta al Supremo Gobierno, porque es indispensable consignar al empleado que haya cometido excesos que puedan ser delitos, a su Juez competente. La aplicación del Código penal es en tales casos obligatoria, y no puede ser el Gobierno, sino el Poder judicial, quien determine cómo haya de castigarse al empleado culpable. Es tan obvia la necesidad de esta reforma, reforma que será positiva garantía del buen uso de los medios de coacción que la ley pone en manos de los recaudadores, que no hay que decir más para recomendarla.

El artículo 19 ha sido ya objeto de mi estudio, y el 20 no da materia a observación alguna constitucional; y aunque en el mismo caso está el 21, la importancia de los puntos que regula, me permitirá decir unas cuantas palabras sobre él. La actividad en la recaudación del impuesto, se ha considerado como exigencia tan apremiante de todo sistema fiscal bien organizado, que sin ella son inútiles las mejores providencias, las leyes más sabias. Y no es el Erario el que más favorecido queda con percibir a su vencimiento todo el producto de la contribución; lo son los causantes mismos, que al no dejárseles atrasar en sus respectivos pagos por medio de la eficacia de la cobranza, se les evitan los perjuicios de ejecuciones que pueden hasta arruinarlos, supuesto que cuando el adeudo es corto, es fácil su pago, y cuando aquél se aumenta y recarga, la cobranza se dificulta, y el apremio en muchos casos es ruinoso para el deudor. "Merced a la actividad en la recaudación, se ha llegado a conseguir en España y en Francia y estaba ya logrado de antemano en Inglaterra, suavizar el rigor de los apremios, y hacer escasos y de rara aplicación los procedimientos coactivos más sensibles." [63] Inspirada en estas ideas de reprochable verdad, la ley española de 23 de mayo de 1845 ordenó en su artículo 58 que: "Deja de ser exigible al contribuyente toda cuota cuyo pago no haya sido reclamado en el espacio de dos años, sin perjuicio de la responsabilidad de la persona encargada de la cobranza para con el tesoro." En Francia fué la ley de 23 de noviembre de 1790, la que estableció la prescripción de tres años en favor del contribuyente, a quien no se le hubiera cobrado el impuesto. [64] Siguiendo las buenas prácticas de esos países cultos, yo me atrevería a sugerir que, rompiendo nuestras viejas tradiciones sobre los privilegios fiscales, se adoptara entre nosotros una medida semejante a aquellas de que he hablado. Ya que el artículo 1184 del Código civil inició una importante reforma declarando que la Unión se considerará como persona particular para la prescripción de sus bienes, derechos y acciones que sean susceptibles de propiedad privada, tiempo es de proclamar que el impuesto mismo es prescriptible, y prescriptible por un término corto. Las razones económicas que esta reforma abonan, los benéficos resultados que ella ha producido en Inglaterra, Francia y España, la recomiendan de tal modo, que en mi concepto debería ser consagrada en la ley misma, sobre el ejercicio de la facultad coactiva.

Pero, sea que se adopte o no, es de todas maneras preciso determinar la responsabilidad personal de los recaudadores por su morosidad en la cobranza del impuesto, reformando el artículo 21 de la ley de 1837, en términos que esa respon-

63 Enciclopedia de Derecho. Loc. cit., vol. 3º, pág. 322.
64 Dalloz. Ob. y loc. cit., núms. 559 y siguientes.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

sabilidad se haga efectiva. El Erario percibirá así en el tiempo debido los impuestos que constituyen sus ingresos, y los contribuyentes no serán oprimidos por el cobro de adeudos atrasados en muchos años, y cuyo peso puede exceder a sus facultades. Aunque no pertenecen al orden constitucional las reflexiones que acabo de hacer, me he atrevido a presentarlas muy lacónicamente, considerando la trascendental reforma que entrañan. Por lo demás, el cuidadoso empeño que he puesto en abstenerme de hablar de la parte reglamentaria de nuestras leyes coactivas, de los procedimientos que establecen para el apremio administrativo, por más que sobre estos puntos esas leyes necesiten también sustanciales modificaciones, está motivado por la consideración de que mi estudio ha de versar exclusivamente sobre la constitucionalidad de tales leyes.

He concluído ya mi tarea; si me ha sido dado indicar siquiera una sola idea útil, que sirva para establecer las bases sobre las que nuestra legislación fiscal se levante firme y segura, haciendo efectivo el servicio público más importante que a la administración está confiado, sin violar las garantías del individuo, sin confundir las atribuciones de los Poderes públicos; más aún, si los errores mismos en que contra mi voluntad haya yo caído, dan ocasión para que personas más capaces que yo formulen las reformas que sin duda alguna exigen nuestras leyes coactivas, quedaré satisfecho de que mi empeño en corresponder a la confianza con que se me ha honrado, haya producido un efecto práctico tan provechoso para el país. Sometiendo todas mis opiniones al ilustrado criterio de usted, no me resta ya más, C. Ministro, que acreditarle mi gratitud por haberme distinguido con la comisión que he procurado desempeñar, asegurándole por ello las protestas de mi consideración y aprecio.

DR © 1942. Escuela Nacional de Jurisprudencia