

EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA EL ERARIO
POR DEVOLUCION DE CONTRIBUCIONES

¿Las rentas públicas pueden ser embargadas? ¿Puede decretarse el apremio contra el Erario? Interpretación de los artículos 72, fracciones VII y VIII, y 119 de la Constitución. —Solicitud de Fontecilla y Compañía, pidiendo la ejecución de una sentencia de amparo	262
Acuerdo de la Suprema Corte	282

EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA EL ERARIO POR DEVOLUCION DE CONTRIBUCIONES

¿Las rentas públicas pueden ser embargadas? ¿Puede decretarse el apremio contra el Erario?—Interpretación de los artículos 72, fracciones VII y VIII, y 119 de la Constitución.

Diversas personas, que habían obtenido amparo contra el pago de contribuciones ó impuestos decretados por los Estados ó la Federación, acudieron á la Suprema Corte, vistas las resistencias que las oficinas de Hacienda oponían para devolver lo que indebidamente habían percibido, pidiéndole que dictara órdenes apremiantes á fin de que sus ejecutorias se cumplieran.—Discutido este asunto en las audiencias de los días 8, 9 y 14 de Abril de 1879, el C. Vallarta fundó su voto en las siguientes razones:

Considero importante y de muy graves consecuencias el negocio con que se acaba de dar cuenta, y no estoy conforme con los pedimentos del señor Fiscal, que consultan se devuelva al inferior este expediente para que proceda á ejecutar la sentencia de esta Corte de 22 de Noviembre de 1875, como lo manda la ley de 20 de Enero de 1869.

En esta ocasión se trata de hacer un embargo en las rentas del Estado de Veracruz, por una cantidad bien pequeña por cierto; pero como la resolución que se va á dictar será el precedente que se siga en los otros negocios semejantes que existen ya en la secretaría de este Tribunal y en los que en lo sucesivo ocurran, no es el interés pecuniario que aquí se versa, sino la cuestión de principios la que da importancia á este asunto.

En los negocios de la naturaleza del presente, se trata, como he dicho, de que las ejecutorias en juicios de amparo contra el Erario local ó federal se lleven á efecto con los apremios que establece el art. 20 de la ley de 20 de Enero de 1869, considerando á los Estados, á la Unión misma, comprendidos en el precepto de ese artículo. ¿Es esto posible? ¿Es constitucional? ¿Se pueden en alguna vez decretar providencias de apremio contra el Erario para obligarlo por la fuerza á pagar lo que debe? Hé aquí las cuestiones que hay que resolver y que yo paso á examinar.

Poco es necesario meditar para comprender que consideraciones más altas que las que el derecho civil invoca para autorizar el embargo, la vía de apremio contra los bienes de un particular, hasta despojándolo de toda su fortuna y poniéndolo en concurso, son las que han inspirado á la ley constitucional en los países cultos para arreglar estas materias muy de otro modo, tratándose de Naciones ó Estados deudores. Y si bien á nadie hasta hoy ha ocurrido el absurdo de que éstos puedan ser concursados cuando no paguen á sus acreedores, sí se ha pretendido que se emplee el apremio para que satisfagan ciertas deudas, sin considerar que esta pretensión lleva á aquel absurdo, sin tener en cuenta que tal apremio es incompatible con la soberanía de que las Naciones gozan, sin recordar que los pagos del Erario tienen que regularse por las prescripciones de los presupuestos, y presupuestos que á los tribunales no es lícito alterar.

No me ocuparé de refutar el absurdo de que á un Estado se le pueda concursar. El concurso para las Naciones sería su muerte, y sería inconcebible que los tribunales de un país despojasen á éste, no ya de sus atributos soberanos, sino de su vida misma, poniendo á disposición de sus acreedores las rentas con que todos los servicios públicos se retribuyen. . . . De absurdo de tal tamaño no hay ni para qué hablar; pero sí es oportuno hacer notar que á él nece-

saria y fatalmente lleva la teoría que voy á impugnar, la de que el Estado está sujeto á embargos ó apremios para el pago de deudas, porque desde el momento en que esta vía quede abierta para un acreedor, la justicia tiene que considerla á todos, y entonces la necesidad trae inexcusablemente el concurso.

Teoría que esas consecutencias engendra, no es aceptable; debe por precisión ser falsa. Para analizarla en todas sus relaciones, es necesario someterla al imperio de la ley constitucional, porque sólo esta ley que fija las atribuciones de los poderes públicos, nos puede decir si los tribunales tienen facultades de embargar al Erario, con ó sin limitación alguna, pudiendo ó no llegar con esos embargos hasta el concurso. Y aunque desde luego salta á la vista la reflexión de que una Constitución que provee de medios de conservación y de defensa para la existencia de un país, sería insensata si diera á algún poder público la facultad de matar á un pueblo en su soberanía, es bueno no contentarse con esa reflexión general, sino descender á los pormenores de un análisis minucioso.

Creo que las conclusiones que quiero afirmar, parecerán más sólidas, si en mi estudio comprendo no sólo á nuestra Constitución, sino á la de países que tenemos con razón, como modelos. Me permito, pues, comenzar ese estudio, diciendo lo que en Inglaterra y en los Estados Unidos disponen las leyes en materia de embargos de las rentas públicas.

Enumerando Blackstone las prerogativas de la Corona, asienta que “ninguna acción, ningún procedimiento se puede intentar contra el Rey, ni aun en materias civiles, porque ningún tribunal tiene jurisdicción sobre él;” pero sin que por esto los ingleses estén destituidos de remedio, en el caso que la Corona invada sus derechos; “porque si una persona tiene en materia civil alguna justa reclamación contra el Rey, éste puede ser demandado en la Corte de la Can-

cillería, en donde el Canciller *administra justicia como materia de gracia, aunque no por apremio*. Esto es enteramente conforme con lo que enseñan los escritores de derecho público." Y después de citar á Puffendorf, según el que un súbdito no tiene medios de compeler al soberano á cumplir un contrato, ó á pagar una deuda, concluye Blackstone con afirmar que "el fin de la demanda (que el inglés puede entablar contra el Rey) no es apremiar al soberano á cumplir el contrato, sino persuadirlo que lo haga." (1)

Los Estados Unidos (y consultar sus leyes es para nosotros casi una necesidad, cuando queremos hacer un estudio de legislación constitucional comparada, supuesta la semejanza de nuestras instituciones con las de ese pueblo) los Estados Unidos han adulterado en este punto las teorías inglesas y exagerado la idea de la soberanía hasta un límite que la justicia reprueba. Mejor que decirlo yo, es oír lo que Story enseña sobre este punto: "Debe observarse que este texto (art. 3º, Sec. 2ª de la Const.) *no autoriza á tribunal alguno* para conocer de los juicios en que los Estados Unidos sean parte, de tal modo que se pueda intentar una demanda contra ellos sin el consentimiento del Congreso Es una máxima reconocida por el derecho de gentes que es inherente á la naturaleza de la soberanía, no ser, sin su consentimiento, arrastrada á un juicio por la demanda de un particular. Esta prerogativa es un atributo de la soberanía perteneciente á cada Estado de la Unión, y fué también retenida por el Gobierno nacional." Y Story como Blackstone en su caso, se pregunta "si los ciudadanos americanos están destituidos de todo remedio contra los abusos del Gobierno," y por lo que hace al punto que analizo, se expresa en estos términos: "Con respecto á los contratos del Gobierno nacional, la dificultad es aun mayor, porque

1 Commentaries on the laws of England—Eddic. of Philadelphia 1868, vol. 1, pág. 242.

como él no puede ser enjuiciado sino con consentimiento del Congreso la sola reparación que se puede obtener, es por medio del mismo Congreso, ya sea en virtud de una ley general para que ciertas reclamaciones sean decididas por los tribunales, ya por virtud de una ley especial en favor de persona determinada. En ambos casos, sin embargo, la reparación sólo depende del Congreso y ella no puede hacerse sin su permiso. El remedio, pues, en estos casos consiste en una apelación á la justicia de la Nación en aquel foro, y no en una Corte de Justicia.” (1)

A pesar de que estas teorías están aceptadas por otros publicistas y consagradas en varias ejecutorias de la Suprema Corte de los Estados Unidos y constituyen la ley en esta materia, el ilustrado comentador que acabo de citar, Story, no termina sus observaciones sobre este punto, sin reconocer la superioridad de la ley inglesa sobre la americana, sin expresar su deseo de que se reformen las constituciones de los Estados y aun la federal en el sentido de que “las demandas contra la Unión ó los Estados puedan ser decididas por los tribunales, y que una vez falladas, el pago se pueda hacer por el tesoro, en virtud de la debida asignación en el presupuesto.” (2)

Hemos visto ya lo que las leyes inglesa y americana disponen respecto de las demandas que se intentan contra el Estado, y sabemos que el mismo Story, conocedor muy competente de los defectos de las instituciones de su país, y abogando por su reforma, se cuida mucho de proponer como tal la sumisión del Estado al embargo, el pago de deudas no aprobadas por el presupuesto.—Examinemos ahora nuestra legislación para terminar el estudio comparativo que me está ocupando.

1 *Commentaries on the Constitution of the United States*, núm. 1675 á 1677.

2 *Loc. cit.*—núm. 1678.

No citaré algunas antiguas leyes españolas que reconocieron y comenzaron á consagrar la verdad de que los pueblos, aunque personas jurídicas, no pueden estar sujetos á embargos y apremios como los particulares, embargos que hacen imposible la administración hasta municipal; no diré tampoco que en la legislación que España nos legó, jamás se desconoció el principio de que el Estado, la Nación, está exento de embargos decretados por los tribunales; (1) tampoco mencionaré diversas órdenes administrativas de nuestros gobiernos nacionales, como la de 3 de Julio de 1828, (2) que prohibían á los tribunales decretar apremios y aun dar órdenes de pago contra el Erario, ni aun á título de devolución; á mi propósito basta invocar una ley que, expedida por el Congreso federal, es más respetable que todas aquellas órdenes. Es la de 17 de Abril de 1850. (3) Dispone ella en su art. 19 que la Suprema Corte, en las demandas de particulares contra la Nación, "declarará el derecho de las partes con entera sujeción á las leyes," pero sin menoscabar las facultades que el Congreso tiene para votar los

1 Hé aquí como, hablando sobre esta materia, se expresa la Enciclopedia española de Derecho y Administración. ¿Es nuevo, es inusitado en España que por deudas de la Administración no pueda procederse ejecutivamente? Desde luego diremos que, cuando se trata de la alta Administración, de la central del Estado, no creemos que á nadie le haya ocurrido que deba poder procederse ejecutivamente contra ella por los tribunales.

Y no será por falta de ocasión, porque demasiado sabido es generalmente que en los grandes conflictos porque ha pasado el país, en los ahogos del tesoro, en la imposibilidad de cubrir todas las atenciones públicas que pesaban sobre el Estado, ha habido repetidas y desgraciadas épocas en que no se han podido satisfacer obligaciones muy sagradas, ni los intereses de la deuda del Estado, ni con regularidad los sueldos de los empleados públicos. Al contrario, quedando en descubierto por estas diferentes clases de obligaciones sumas considerables, cuando se ha vuelto otra vez á la regularidad y al orden, se les ha satisfecho con valores que tenían en el mercado un precio bastante inferior al crédito que extinguían.

Y entre estas obligaciones había algunas que tenían rentas ó bienes públicos hipotecados á su satisfacción. Sin embargo, en medio de las angustias en que se vieron constituidos muchos que, á pesar de los capitales á que eran acreedores, se veían reducidos hasta la indigencia, por no cumplir el Estado con el reintegro de lo recibido. ó con el pago de los intereses estipulados, ninguno pedía ejecutivamente contra el Tesoro, ni aun contra las rentas, especialmente hipotecadas al pago, y se hubiera tenido por poco avisado ó por mal dirigido, al que por tan extraviado camino se propusiera llegar al término apetecido."—Tomo XI, verb. "Competencia," pág. 118.

2 Aunque esta orden no se encuentra en la colección de Dublán y Lozano, puede verse en la Recop. de Arrillaga, tomo correspondiente al año 1828, p. 211.

3 Colección de Dublán, tomo 5º, pág. 681.

presupuestos, designar garantías para el pago de la deuda, amortizarla, etc. El art. 29 dice esto literalmente: "La Corte de Justicia no puede despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los caudales ó rentas públicas. Cuando de su decisión se siga que debe hacer un pago el Gobierno, éste lo verificará, si cabe en el presupuesto, y en caso contrario, ó cuando faltaren fondos, dará inmediatamente cuenta á las Cámaras para que los proporcionen." Y en el art. 40 se hace extensiva esta disposición á los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Esa ley, como aparece de su simple lectura, es superior no sólo á la americana, sino á la inglesa, la que Story tanto elogia, y en cuyo sentido desea que se reforme la de su país. En México no sólo no se necesita el consentimiento del Congreso para demandar á la Nación, sino que, conforme al Código fundamental, (1) la Suprema Corte decide y falla esa demanda conforme á las leyes, con estricta justicia y no como materia de gracia, como lo hace la Corte de la Cancillería en Inglaterra. En este punto nuestra legislación está, pues, muy más adelantada que en aquellos países. Pero tratándose de embargos, la ley mexicana, como la inglesa y la americana, los prohíbe expresamente, reputándolos un atentado contra la buena administración pública, una invasión del Poder Judicial en las atribuciones del Legislativo.

Pero tener una ley más perfecta, más justa que las extranjeras, con las que se pueda comparar, no basta para poder resolver, conforme á ella, los negocios de que nos ocupamos, porque si esa ley no estuviese ya vigente, si ella no fuere constitucional, este Tribunal no podría ni citarla. Debo por éste, ante todo, poner fuera de duda el vigor de esa ley, demostrando además, que ella no es más que la reglamentación de las prescripciones constitucionales vigentes.

1 Art. 98 de la Const. federal.

Esa ley se expidió por el Congreso federal en observancia y para el mejor cumplimiento de los preceptos de la Constitución de 1824 que entonces regía. Esta Constitución enumeraba, entre las facultades exclusivas del Congreso, las siguientes: "*VIII. Fijar los gastos generales*, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos *determinar su inversión* IX. Contraer deudas sobre el crédito de la Federación y *designar garantías para cubrirlas*. X. Reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y *amortizarla*. (1) Y de estos preceptos, la ley de 17 de Abril dejudó con razón que el Poder Judicial invadiría las facultades del Legislativo, si él aumentara los *gastos generales*, incluyendo en el presupuesto, por medio de embargos, pagos de deudas que él no autoriza; si con *autos de exequendo* mandara pagar la deuda nacional en todo ó en parte; esa ley consideró que la administración llegaría al caos, si los tribunales siguiendo la vía de apremio contra el Erario, dejaran sin pago los servicios públicos más urgentes, disponiendo de las rentas para satisfacer á acreedores, y ella prohibió todo eso de la manera más completa. Con esto obsequió no sólo los preceptos constitucionales, sino las indicaciones más claras del buen sentido.

Nuestra Constitución vigente, la de 5 de Febrero de 1857, no sólo no contiene nada que sea contrario á los preceptos que he copiado de la de 1824, sino que por el contrario los consagra, casi reproduciéndolos con las mismas palabras. Efectivamente, las fracs. VII (hoy VI, letra A el art. 72 reformado) y VIII del art. 72 de la actual Constitución de 1857, son concordantes de aquellas fracciones VIII, IX y X, del art. 50 de la de 1824.—Dicen esos preceptos del art. 72, que el Congreso tiene facultad: "*VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación*. é imponer las

1 Art. 50 de la Const. de 1824.

contribuciones necesarias para cubrirlo. VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y *para mandar reconocer y pagar la deuda nacional.*” La lógica sola, sin necesidad de ley alguna, deduce estas consecuencias de esós preceptos: luego los tribunales no pueden alterar los presupuestos, incluyendo en el de egresos pagos ó devoluciones que no autoriza ninguna de sus partidas: luego los tribunales no pueden *mandar pagar* ni toda ni siquiera una parte de la deuda nacional, sin que el Congreso así lo disponga, después de calcular si ese pago es compatible con la retribución de otros servicios que ningún país culto puede posponer á otras atenciones, después de saber si el pueblo está en condiciones de soportar el recargo en el impuesto que se necesite para que el Erario tenga fondos de que pagar. La ley de 17 de Abril de 1850, es pues, no contraria, esta extrema conclusión es forzosamente aceptable, sino concordante, reglamentaria de los preceptos que acabo de analizar de la Constitución de 1857.

Ahora bien, como después de esa fecha ninguna ley se ha expedido que derogue, modifique ó altere la tantas veces citada de Abril de 1850, es clarísimo, es evidente que ella hoy conserva todo su vigor. Demostrar esto, aquí, en este Tribunal, es enteramente inútil; porque su práctica diaria, lo que él hace, es un testimonio irrefragable de esta verdad: á falta de leyes orgánicas de la actual Constitución, debe recurrirse á las anteriores expedidas en tiempo de la Constitución de 1824, para aplicarlas en todo aquello que no pugne con las prescripciones del Código fundamental vigente. Un solo hecho entre mil que podría citar, pone á esa verdad fuera de toda duda: por falta de ley orgánica de los tribunales federales posterior á 1857, esta Suprema Corte administra justicia conforme á las leyes de 14 de Febrero de 1826, y de 22 de Mayo de 1834. Ante este elocuentísimo

hecho, es inexcusable el reconocimiento del pleno vigor de la ley de 17 de Abril de 1850. La lógica, la práctica y la razón, apoyan de consuno esta verdad.

Pero ¿puede la tantas veces citada ley de 17 de Abril de 1850 tener aplicación en el recurso de amparo? Esa ley, que ni conoció esta benéfica y liberal institución, ni menos, en consecuencia, pudo tenerla presente en las prohibiciones que estableció, ¿puede impedir que una sentencia de amparo produzca su efecto natural, el de restituir las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución? Para responder negativamente á estas preguntas, para sostener que ante el fin supremo del recurso de amparo, la reparación de los efectos de la violación de las garantías, debe aun aceptarse la necesidad de embargar las rentas públicas, se puede invocar, se invoca de hecho la ley de 20 de Enero de 1869, que en sus artículos del 18 al 23, establece el procedimiento que se debe seguir en la ejecución de las sentencias en este recurso; determinando el apremio que se puede decretar contra la autoridad responsable y su inmediato superior, apremio que llega hasta el empleo de la fuerza pública "si el caso lo permite," dice la ley, hasta el encausamiento de la autoridad y su superior, y todo esto sin hacer excepción alguna en favor del Erario, cuando para reponer las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución, haya necesidad de obligarlo á devolver alguna cantidad que haya percibido anticonstitucionalmente, y que no quiera ó no pueda reintegrar. Esta ley, se dirá, deja sin aplicación en los casos de amparo, la de 17 de Abril de 1850, porque ella es posterior á ésta, porque es la orgánica del recurso de amparo. A la ley de 1869 y no á la de 1850, hay, pues, que atenerse exclusivamente. Creo haber presentado en toda su fuerza la argumentación á que procuro dar respuesta.

Aunque no es enteramente exacto que la ley de 1850 no conociera la institución del amparo, porque el art. 25 de la Acta de Reformas de 21 de Mayo de 1847 ya hablaba de tal institución, (1) ya no entraré en esta cuestión histórica que tiene poca importancia para la jurídica que analizo. Doy por cierto, pues, que aquella ley no haya tenido en cuenta á nuestro recurso de amparo, y voy á ocuparme de la objeción que acabo de enunciar.

Más de una regla de interpretación de las leyes podría yo citar para concordar las dos que me ocupan, y probar que la de 1869 no pudo ser derogatoria de la de 1850; pero abandono como inútil esa tarea, porque á la altura que en mi estudio he llegado, otro es el punto que hay que considerar, punto cuya resolución es decisiva y concluyente y que prejuzga el de esa concordancia de leyes. Ese punto es este: ¿Es conforme á los preceptos constitucionales la inteligencia ilimitada, la aplicación sin excepción que se quiere hacer de los arts. 18 al 23 de la ley de 20 de Enero? ¿No se lastima algún precepto constitucional con embargar las rentas públicas, á fin de que el Erario devuelva una cantidad pequeña ó grande, que quepa ó no en el presupuesto, que prive ó no á la administración de retribuir ciertos servicios públicos, más ó menos apremiantes? Porque si así fuere, de seguro que no es el embargo, el apremio, el medio en este caso de reponer las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución; porque si así fuere, todos aquellos artículos de la ley orgánica deben enmudecer ante el precepto constitucional que es la ley suprema.

1 Dice este ese artículo: "Los tribunales de la federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitánolos dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare."—Colección de Dublán, tomo 5º, pág. 277.—Véase sobre este punto al Sr. Lozano en su obra "Tratado de los derechos del hombre," páginas 417 á 427, en donde está expuesta esta materia con acierto y claridad.

Y que esto es así, es decir, que hay un claro conflicto entre varios mandatos de la Constitución y aquellos artículos de la ley de Enero, entendidos en el sentido de que sean también aplicables al Erario para que devuelva lo que anticonstitucionalmente percibió, es muy fácil probarlo. He tenido ya ocasión de citar las prescripciones de la ley fundamental que declaran ser facultad exclusiva del Congreso *aprobar el presupuesto de gastos de la federación y mandar pagar la deuda nacional*. (1) Luego los tribunales cometerían un doble atentado contra esos preceptos aumentando por una parte el presupuesto de egresos con un gasto que él no comprende, y mandando por otra pagar una parte siquiera mínima de la deuda, porque esto no se puede hacer, según la Constitución, sino por el Congreso. Terminante y absoluto como es ese precepto constitucional, nadie, ninguna autoridad puede mandar pagar deudas más que el Congreso. La ley que otra cosa disponga, la ley que faculte á los tribunales para decretar que se devuelvan las cantidades que no haya mandado previamente el Congreso pagar, es una ley que choca con la Constitución y que no debe ser obedecida.

Pero hay más aún: el art. 119 del Código fundamental previene que “ningún pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto ó determinado por *ley posterior*.” Este artículo viene á afirmar aquellos preceptos y á evidenciar que además de la ejecutoria que declare legítima una deuda litigiosa contra el Erario, se necesita no *un mandamiento de apremio*, ni mucho menos el envío de la fuerza pública para que rompa la caja del Tesoro y saque el dinero, sino *una ley* que determine que el pago se haga. Entre la ley de 20 de Enero, que interpretada en el sentido que

1 Aunque la fracción VI, letra A del art. 72 reformado enumera como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto de egresos, yo hablo en general del Congreso, porque para mi objeto, basta probar que el poder legislativo y no el judicial es el que únicamente puede alterar ó modificar los presupuestos.

he estado combatiendo, es decir, que se apele á los soldados para que éstos, por la fuerza, se apoderen de las rentas públicas y hagan un pago, y el art. 119 de la Constitución que quiere que *ningún pago* se haga, que no esté ordenado por la ley, no se puede vacilar.

Es, pues, perfectamente contraria á los textos constitucionales citados, la inteligencia ilimitada que se pretende dar á los artículos de la ley de Enero, para aplicarlos también al Erario. Esos textos no permiten á los tribunales en ningún caso disponer que se hagan pagos que una ley no haya autorizado, decretar devoluciones que alteren los presupuestos, y que son, en último análisis, la orden de pago de una parte siquiera mínima de la deuda nacional. Aunque la ley de 17 de Abril de 1850 hubiera quedado modificada en lo relativo á las ejecutorias de amparo, por la de 20 de Enero de 1869, ésta no se puede invocar para embargar las rentas públicas porque la Constitución lo prohíbe; aquella ley que no hizo más que reglamentar estas prohibiciones, debe también, en consecuencia, aplicarse á los casos de amparo, á fin de que así quede ileso el principio que la Constitución sancionó: es facultad exclusiva del Congreso mandar pagar la deuda nacional.

Pero todavía se ha dicho en defensa de la teoría que yo impugno, que lo que en estos casos se hace no es *determinar un pago*, sino *hacer una devolución*: que esto no puede desnivelar los presupuestos, porque las cantidades de que se trata, son relativamente pequeñas y caben bien en las partidas del de egresos. A estas réplicas satisfacen por completo diversas é incontestables razones. En primer lugar, la Constitución dice que es facultad exclusiva del Congreso *mandar pagar la deuda nacional* (1) y tan acreedor de la

1 Frac. VIII, art. 72 de la Constitución federal.

nación lo es aquel cuyo crédito proviene de servicios personales, como el del que se origina en un préstamo, en un contrato ó en una devolución: ante el precepto constitucional no cabe esa distinción, entre *ordenar pagos y hacer devoluciones*: ambas cosas están prohibidas á los tribunales. En segundo lugar, en las cuestiones de principios, las cantidades nada significan: si á los tribunales les está vedado mandar que se paguen los millones á que monta toda la deuda nacional, también tienen prohibición de mandar que se paguen cantidades que quepan en el presupuesto: el texto de la Constitución es general y no da cabida á esta excepción; excepción por lo demás incompatible con el buen orden de la administración, supuesto que si no hubiera fondos ni para el pago de una cantidad relativamente pequeña, y se quisiera establecer una preferencia forzosa para ese pago, habría que desatender servicios públicos que no admiten demora. Por esto la ley de 17 de Abril manda que si la cantidad á que el Erario es condenado á pagar, no cabe en el presupuesto "ó faltaren fondos," se dé cuenta al Congreso para que los proporcione. Y en nada de esto pueden ni deben los tribunales intervenir.

Los casos últimamente ocurridos ponen en relieve estas verdades. En el del Sr. Barroso, que representa á los prestamistas á quienes el general Régules exigió, al terminar la administración Lerdo, la cantidad de \$ 20, 000 para sus atenciones militares, ¿se podría mandar extraer de la Tesorería por la fuerza esa suma, sobre todo hoy, en medio de las penurias que sufre el Erario? Esto sería, por parte de esta Corte, resolver que el pago de esa deuda contraída por la anterior administración es preferente no sólo á cuantas reporta la actual, sino al pago de la lista civil, de la militar, de los gastos más urgentes de la administración. . . . ¿Sería racional que esto hiciese el Congrero que tiene facultad para *mandar pagar la deuda*? ¿Y qué se diría si la Corte

la ordenase, cuando no tiene atribución alguna que le permita arreglar lo relativo á crédito público?

Puedo citar otro caso más: pedidos al Congreso los fondos necesarios para devolver al Sr. Goríbar la cantidad que pagó también á la administración Lerdo por la contribución de uno por ciento, según una ejecutoria de amparo, fueron negados por el mismo Congreso. El usaría bien ó mal de una de las facultades que la Constitución le da: no me toca á mí decirlo; pero supuesta esa decisión *constitucional*, ¿podría la Corte, si el interesado lo pidiera, decretar el apremio de la fuerza pública? ¡Esto sería ya la colisión de dos poderes supremos de la Federación; esto sería el caos! ¿Cómo es posible que la ley de 20 de Enero se entienda en el sentido que lleva á todos esos y más absurdos?

Ya se podrá haber notado que en el estudio que he estado haciendo he procurado apoyar las conclusiones que he querido demostrar sólo en nuestro derecho constitucional positivo, sin pedir una sola inspiración á la filosofía del derecho político, por más ventajas que de la apelación á esa ciencia pudiera yo sacar, exponiendo la razón y motivos de los textos de nuestra Constitución que he estado citando. ¿Qué sería de la soberanía de un Estado si pudiera ser embargado y en consecuencia concursado? ¿A qué desórden no llegaría la administración si un *mandamiento de apremio* pudiera alterar la preferencia en los pagos, sin consideración á la preferencia en los servicios públicos? ¿A qué quedaría reducida la facultad de hacer presupuestos si un tribunal pudiera desnivelarlos? ¿Qué sería del sistema representativo si otra autoridad que no fuere la del Congreso, determinara que se hicieran pagos, cuya carga no pudiera soportar en un tiempo dado el pueblo contribuyente? De estos y otros muchos puntos de que los publicistas se ocupan para demostrar la verdad constitucional de que sólo el Congreso puede mandar que el Tesoro de un país satisfaga tales y cuales

deudas, yo prescindo de hablar, porque tengo que encerrarme en ciertos límites que no quiero transpasar.

Hasta aquí creo haber probado que el Erario federal, que el Tesoro de la Nación está por completo exento de los embargos y apremios, ya de los de la naturaleza de los que se despachan contra un particular para que pague lo que debe, ya de los que establece la ley de 20 de Enero para que se cumplan las sentencias de amparo. ¿Pero el Erario de los Estados goza de igual inmunidad? Poco es necesario decir para contestar satisfactoriamente á esta pregunta.

La Constitución llama *soberanos* á los Estados. (1) ¿Qué especie de soberanos serían esos si su caja pudiera ser forzada por una patrulla de soldados federales, para obligarlos á que abandonaran sus rentas á sus acreedores, aunque se quedaran sin recursos para pagar sus gastos más precisos, aunque se violaran sus presupuestos, aunque se establecieran preferencias indebidas de los pagos? A los Estados están reservadas las facultades que la Constitución no concede expresamente á los funcionarios federales. (2) Y ¿en qué parte de la Constitución se faculta al Juez de Distrito, á esta Corte, para embargar y disponer de las rentas de un Estado para pagar á éste ó aquel acreedor? Benéfica como es la institución del amparo, ella no puede servir de ejida á abusos, á usurpaciones de poder que imposibilitan toda buena administración. Justo y necesario es que el efecto de una sentencia de amparo sea el restituir las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitución; pero esa restitución debe hacerse por otros medios que no sean los humillantes para un soberano, los destructores del orden constitucional, los que consisten en embargos y apremios contra el Tesoro, criado y destinado por la ley, no para

1 Art. 40, Const. fed.

2 Art. 117 *idem*.

pagar deudas no comprendidas en el presupuesto, sino para retribuir los servicios públicos.

Mejor que disertar yo sobre esta materia, es citar las opiniones de uno de los más respetables publicistas americanos. Examinando Hamilton la cuestión de si los ciudadanos de un Estado pueden demandar á otro Estado de la Unión ante las Cortes federales por el pago de deudas, habla en estos términos: "Es inherente á la naturaleza de la soberanía no ser arrastrado á un juicio por un individuo sin el consentimiento del soberano. Tal es la práctica del género humano, y de este privilegio, como de uno de los atributos de la soberanía, goza cada uno de los Estados de la Unión. No hay motivo para pretender que por la adopción de la Constitución los Estados se despojaran del privilegio de pagar sus propias deudas en la manera que sus leyes disponen, exentos de todo otro apremio, fuera de aquel que impone la buena fe. Los contratos entre una nación y los particulares, son sólo obligatorios en la conciencia del soberano, y no pueden llevarse á efecto por apremio. . . . ¿Cómo se podrían ejecutar las sentencias contra los Estados por la fuerza compulsiva? Es evidente que esto no podría hacerse sin llevar la guerra al Estado deudor." (1) Y esta opinión de Hamilton, por más respetable que ella sea, no está aislada en los Estados Unidos; ya hemos visto que Story la acepta también, así como la sostienen otros publicistas; ella está sancionada en varias ejecutorias y es, en fin, una máxima de la jurisprudencia constitucional americana.

Debe, antes de pasar adelante, decir que, al citar estas autoridades, no pretendo sostener los principios americanos sobre esta materia. Dando nuestra Constitución jurisdicción á esta Suprema Corte para conocer de las controversias que

1 The *Federalist*, núm. 81.

se susciten entre dos ó más Estados, y entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, (1) este Tribunal puede sin duda alguna declarar el derecho de las partes, como lo dice la ley de 17 de Abril de 1850, pero no decretar embargos ni secuestrar sus rentas. Me era preciso hacer esta advertencia para que no se me atribuyan opiniones que no profeso.

Las constituciones de los Estados contienen prescripciones semejantes á la de la federal en materia de presupuestos, y es, según ellas, responsable el gobernador que ordena un pago que su presupuesto no autoriza. Siendo esto así ¿cómo se puede exigir que un gobernador, incurriendo en esa responsabilidad, ordene á un empleado en rentas que pague lo que, según las leyes del Estado, no puede, no debe pagar? ¿Cómo se invoca la supremacía de la ley federal sobre la local, cuando aquella pretende invadir el régimen interior del Estado? ¿Cómo se cita el art. 126 de la Constitución, olvidando el 41 que condena esos conflictos de la soberanía federal y la local, y el 101, en su fracción segunda, que concede aun el recurso de amparo por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados?

Las mismas razones, pues, que proclaman el principio de exención de embargos y apremios en el Erario federal, aun tratándose de sentencias de amparo, exigen igual inmunidad en las rentas locales. Digo más todavía: si conforme á las leyes antiguas españolas no se debían embargar los propios y arbitrios de los pueblos para evitar, con ese embargo, la ocupación de las rentas de la administración municipal, y ocupación que haría imposible la policía, el alumbrado, etc., ¿cómo podría ser racional, y esto prescindiendo de toda clase de consideraciones constitucionales,

1 Fraes. IV y V, art. 97, Const. fed.

embargar los caudales de un Estado soberano, los de la Unión misma dejándolos sin los medios de llenar el fin social para el que los gobiernos se establecen y conservan?

Preveo que se me hará una última y poderosísima objeción á las teorías que he estado defendiendo, y no puedo dejar de encargarme de ella: si esas teorías llegan á prevalecer, se dirá, las sentencias de amparo contra exacciones anticonstitucionales serán nugatorias, las declaraciones de la Justicia de la Unión estériles, y el recurso de amparo perderá toda su eficacia. La Federación y los Estados seguirán cobrando los impuestos condenados por la Constitución, y no se podrán reponer las cosas al estado que tenían al tiempo de violarse las garantías.

Conozco la fuerza de esta argumentación, y lejos de tratar de disminuirla, confieso que sin la meditación necesaria, ella sola basta para echar por tierra aquellas mis teorías; pero si bien se observa, esa argumentación ataca no esas teorías, estrictamente constitucionales en mi concepto, sino que denuncia los huecos, los vacíos, las imperfecciones de la ley orgánica de amparos. Esa ley necesita reformas, y una de ellas ha de ser la de determinar cómo se ejecutan esas sentencias sin atropellar otros preceptos de la Constitución; sin convertir á la administración en un verdadero caos; sin mezclar las atribuciones de un poder con las de otro igualmente independientes; sin creer que se amparan las garantías individuales desquiciando el orden administrativo y haciendo imposible todo gobierno; sin sostener el absurdo de que el art. 101 de la Constitución es más respetable que el 119 del mismo Código.

Al defender yo mis opiniones, he estado muy lejos de querer que queden sin remedio los abusos del poder legislativo que decreta contribuciones anticonstitucionales: deseo que esos abusos se hagan imposibles poniendo para ello un correctivo eficaz; pero no puedo creer que el remedio contra

el abuso de un poder sea el abuso de otro poder, porque así ambos se desquician, arrastrando en su desquiciamiento á la sociedad: no puedo creer que para que los Estados y la Federación no cobren impuestos ilegales, los tribunales puedan alterar los presupuestos, mandar pagar una parte siquiera mínima de la deuda nacional, establecer preferencias en los pagos de ésta, dándosela siempre á la que reconozca una ejecutoria, etc.; porque si aquel abuso importa en el poder legislativo una infracción constitucional, éste, en el poder judicial, significa la violación de otros preceptos de la misma Constitución. Toca al legislador y no á mí, magistrado, establecer los medios, que los hay, y eficaces, para que todos esos abusos no puedan cometerse y sea igualmente inviolable la Constitución para todos los poderes. Reformar este y otros puntos de la ley de amparo, es una necesidad que la práctica de nuestras instituciones demanda imperiosamente. (1)

Para votar, como lo haré, en el sentido en que he procurado fundar mis opiniones, no me detendrá la consideración, en alguna vez objetada, de que la Corte no tiene jurisdicción, ni puede resolver cosa alguna en la ejecución de las sentencias de amparo, la que se debe hacer exclusivamente por el Juez de Distrito. En un caso muy reciente este Tribunal ha consagrado la teoría, con la que estoy enteramente conforme, de que la fuerza pública no puede estar á disposición de los Juzgados de Distrito, aun para infringir la Constitución, y que este Tribunal no puede permanecer impasible espectador de esas infracciones. (2) No tengo, pues, necesi-

1 En este punto lo mismo que en otros varios, es urgente reformar la ley de 20 de Enero de 1869.—No es de este lugar indicar siquiera cómo se pudieron llenar los huecos que se advierten en la ley. En la nota de la p. 167, está indicado que, "el depósito á disposición del juez" de la cantidad que se cobre á título de impuesto anti-constitucional, evitaría los inconvenientes, ó de suspender un acto que es "reparable," ó de que la sentencia que concede el amparo quede sin efecto, por no poder decretarse al apremio contra el Erario.

2 Acuerdo de 31 de Enero publicado en las págs. 176 y siguientes de esta colección.

dad de fundar mis opiniones sobre esta materia. Por otra parte, he visto que, aunque en los arts. del 18 al 23 de la ley de 20 de Enero, no se habla de recurso alguno contra las providencias del juez, es lo cierto que en los negocios de ejecución de sentencias contra el Erario, los mismos interesados en ella han promovido ante este Tribunal recursos que yo no quiero calificar, llamándose ya apelación, ya queja, ya simplemente petición, etc. Para sostener que la Corte no puede, no debe devolver solo el expediente relativo al juez para que cuide de la ejecución de la sentencia de amparo, según aquellos artículos de la ley de 20 de Enero, como pide el Sr. Fiscal, además de permitirme advertir que esto es una verdadera resolución que no podría dar nunca un tribunal que no tuviera jurisdicción, invoco todas las razones que he expuesto tratando de demostrar que en negocios de esta clase no es la ley de 20 de Enero de 1869, sino la de 17 de Abril de 1850, ó mejor dicho, los preceptos constitucionales que ésta reglamenta, los arts. 72 en su frac. VI reformada, VIII y 119, los que deben observar esta Corte, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

**La Suprema Corte acordó, en el caso de los Sres.
Fontecilla y Comp., lo siguiente:**

“México, Abril 9 de 1879.—Transcríbese al Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia, el auto del Juez de Distrito del Estado de Veracruz, el ocurso á que recayó y los antecedentes relativos, para el objeto que expresa la fracción XIII del art. 85 de la Constitución federal, y comuníquese al Juez este trámite.”

**En el caso del C. Francisco Barroso, la Corte
aprobó este acuerdo:**

“Mexico, Abril 14 de 1879.—Dígase al Juez de Distrito que cumpla con la ley orgánica de 20 de Enero de 1869, y al hacerlo, tenga presente el art. 72 reformado, letra A, fracción 6a, y el art. 119 de la Constitución federal.—Rúbrica del Ministro menos antiguo.—*Gómez Eguiarte*, oficial mayor.”

NOTA.—Los Documentos relativos á este negocio están publicados en el Diario Oficial correspondiente á los días 18 y 20 de Mayo de 1879.