

## VII

Aunque despues del estudio que acabo de hacer de la naturaleza y límites de la institucion que examino, estudio que he procurado profundizar tanto como me ha sido dable; aunque despues de lo que llevo dicho, creo que las réplicas que se levantan contra la facultad económico-coactiva, han quedado, ó prevenidas ó 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, á 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 division de Poderes, que consagra el art. 50 de la ley suprema; pero despues de haberla aquilatado en el crisol del análisis, y de haber reconocido que, si bien ella es la expresion de la verdad científica, cuando combate el intento de emplear la coaccion fiscal en asuntos por su naturaleza contenciosos, de que solo 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 excepcion ocupe el lugar del principio, porque no es ni puede ser judicial, sino que es y debe ser administrativo el apremio del pago

<sup>1</sup> Art. 2060, Cód. civil.

del impuesto; tal réplica, en vez de servir para infirmar las conclusiones á que he llegado, las robustece, al menos en todo aquello que he marcado como excepcion del principio, sin poder por lo que á éste toca, prevalecer sobre él. Y lo que acabo de decir con relacion al argumento que se toma del art. 50, es por completo aplicable al que se funda en el 13, puesto que, en tanto el apremio administrativo es constitucional, en cuanto que repugna á la naturaleza del Poder judicial, obligar al cumplimiento de deberes políticos, exigir servicios públicos, y supuesto que la facultad coactiva no puede extenderse á los contratos, sin que la administracion ejerza las atribuciones de los jueces. Tales réplicas quedan satisfechas con la exposicion 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 segun el precepto del artículo 17 de la Constitucion. Llamar *violencia* al ejercicio de las atribuciones que la ley concede á 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 á establecerse, seria solo sobre las ruinas del orden social. Si el Poder administrativo ejerciera violencia, exigiendo los servicios públicos que la ley impone á los ciudadanos, de la manera proporcional y equitativa que la misma ley ordena; si á ese Poder le estuviera prohibido obligar al particular, aun por la fuerza, á que preste los servicios públicos que le tocan, él seria imposible y estaria de sobra aquel de los tres Poderes á quien la Constitucion 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 infraccion de bandos de policía, necesitaria del auxilio de un juez que legitimara estas violencias. .... Jamas me cansaré de censurar lo bas-

tante este modo de interpretar la Constitucion, que queriendo hacerla liberal, la convierte en absurda. ....

Y para contestar directamente la objecion se puede decir, que la jurisprudencia no tolera, que como violencia se reputa, 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 á esa falsa noción: una antigua ley española la define así: "cosa que es fecha á otro *torticeramente* de que no se puede amparar el que la recibe,"<sup>1</sup> 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. Ciento es que segun 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 seria 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 á la época misma del Gobierno colonial, sino que los gérmenes de la institucion que entre nosotros existe, se encuentran en los actos de la Constituyente francesa de 1789. Y encomiar la ley de 15 de Octubre de 1846, porque derogó á todas las anteriores que tenian establecido el apremio administrativo, es olvidar, no solo que aquella fué hija tambien de una dictadura, sino que verdadera utopia soñada en el dia del triunfo de una revolucion liberal, ella murió ante las exi-

<sup>1</sup> Ley 1<sup>a</sup>, tít. 10, Part. 7<sup>a</sup>

gencias de una positiva realidad. Hablar de todo esto para desacreditar las leyes coactivas, es cosa que, alguna vez á la elocuencia ha sido dado alcanzar en nuestra tribuna parlamentaria;<sup>1</sup> 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 á la institucion, 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 interes individual puede imaginar para no cumplir con una obligacion que se repugna, todo lo que el talento de los abogados ha pedido discuirir en defensa de esas causas, todo eso se ha dicho y alegado sosteniendo aquella pretension. 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 accion de despojo en los embargos administrativos. En lugar de reproducir las razones que en aquella vez expresé, adjunto un ejemplar del "Boletin municipal" en que se publicó mi alegato por acuerdo del Cabildo. Así á la vez que estrecho los límites en que debo encerrarme, acredito la sinceridad con que he defendido opiniones arrraigadas 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 modificacion en algunos 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

<sup>1</sup> Véase el discurso del Sr. Montes en la sesion del dia 15 de Octubre de 1869. *Diario de los Debates* del 5º Congreso. Primer periodo, pág. 192.

ellas pura y limpia la institucion 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 comision 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 concluido con la exposicion de las teorías que hasta ahora me han ocupado, no puedo prescindir de consagrar particular atencion á este punto, no solo porque así podré juzgar de los preceptos de esas leyes bajo su aspecto constitucional, á la luz de esas teorías, sino principalmente porque de este modo satisfago á los fines prácticos que en este estudio se buscan.

Para sujetarme á algun método en el exámen que voy á hacer de nuestras leyes, seguiré el mismo que traza la de 20 de Enero de 1837. Ella en su art. 1º declara que el ejercicio de la facultad coactiva corresponde "á los Ministros de la Tesorería General, á los Jefes de Hacienda de los Departamentos, á los Administradores y en general á todo empleado encargado en la cobranza de rentas, contribuciones y deudas del Erario," é inútil es decir que esta clasificacion debe reformarse, no solo 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 á repetir la censura de que la facultad coactiva se ejerce "hasta por el último guardia ó escribiente de las oficinas de Hacienda," es preciso fijar que ella corresponde exclusivamente á los jefes de las oficinas recaudadoras, y no á cualquiera de sus em-

pleados, sin perjuicio de que aquello puden nombrar "en términos legales y con la responsabilidad consiguiente" á los ejecutores que sean necesarios, como lo determina el art. 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 á los Intendentes, para conferir á los Oficiales Reales la comision necesaria para proceder contra los deudores, á fin de que no padeciese demora el pago de los impuestos,<sup>1</sup> y considerando que no es ni posible que los jefes de aquellas oficinas se ocupen personalmente en cobrar y apremiar á todos los contribuyentes, ni los que buscan motivos de reprobacion 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 art. 1º y en el segundo de la ley de 1837, están consignados el principio y la excepcion que constituyen los elementos esenciales de la institucion; y ahora, despues de mis anteriores demostraciones, puelo agregar que el mérito de nuestras leyes coactivas está vinculado en esos artículos, por más que la vaguedad de su redaccion haya servido para autorizar lamentables abusos. Por esto yo creo que esa redaccion se debe enmendar, adoptando francamente las doctrinas de la jurisprudencia francesa, que se quisieron copiar. Debe, en consecuencia, proclamarse sin ambajes el principio de que toca al Poder administrativo, con exclusion del judicial, cobrar coactivamente los impuestos, hasta hacer trance y remate de bienes de los deudores que dilaten ó resistan su pago; pero reconociéndose tambien explicitamente la excepcion de que los jueces son competentes para conocer y dirimir las cuestiones contenciosas que surjan durante el apremio administrativo. La definicion que se empeña en hacer el art. 2º de lo que sean *puntos contenciosos*, es vaga y deficiente por demas: más exactas y

<sup>1</sup> Real Cédula de 20 de Noviembre de 1796.

científicas son las reglas que sobre este particular establece esa jurisprudencia. Despues de sentar el principio que confiere á la administracion la facultad de cobrar aun con apremio las contribuciones, enseña en estos términos la excepcion: "La autoridad judicial es competente en estos asuntos, ya sea por efecto de una atribucion positiva que le haya conferido la ley, ya porque se trate de la aplicacion de las reglas del Derecho comun, ó ya, en fin, porque el Fisco haya dejado de tener interes en el negocio."<sup>1</sup> Creo que así quedarán satisfechas todas las exigencias de la teoría.

Porque si bien nuestros presupuestos no contienen la prescripcion con que terminan los franceses, nuestra ley suprema misma ordena que los ingresos se voten por el Legislativo anualmente, y faculta á los tribunales federales para conocer en la vía de amparo de los asuntos de contribuciones decretadas con ciertas infracciones de esa ley. Se tributarán á esta los respetos que merece, si se consigna expresamente en la ley coactiva el primer motivo de la excepcion: *la facultad explícita que alguna ley diera á los tribunales para conocer de esta clase de asuntos*. Respecto del segundo, *la necesidad de la aplicacion del Derecho civil*, solo puede decirse que así se precisa mejor la regla tan casuísticamente establecida en nuestro artículo 2º, comprendiendo de este modo no solo 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 interes 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 excepcion, ni se reputarán negocios coactivos aquellos en que *la ley exija las actuaciones judiciales, como las causas de contrabando*, ni podrán estimarse como conteunciosas aquellas otras *solo porque las partes contradigan ó resistan el pago*, porque precisamente para vencer

<sup>1</sup> Dalloz. Ob. cit., Verb. Impôts directs, núm. 641.

esa resistencia, que no presta materia judicial, existe el apremio administrativo.

El art. 3º debe, en mi concepto, modificarse sustancialmente en cada una de las prevenciones que contiene. La clausura de las casas de giro ó trato, que ordena, es un precepto que va tan lejos, que infringe el art. 4º de la Constitucion, que ataca las fuentes de la produccion, que perjudica á la riqueza publica. 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 prescripcion 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 ó señalado plazos para el pago.” Y dando mayor precision á estos conceptos, agrega el art. 4º siguiente: “Siempre que por *cualquiera título ó derecho* se deba á la hacienda pública alguna cantidad *de caudales, bienes ó efectos*, luego que se cumpla cualquier término ó 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 hasta patentizar la pugna en que ellos están con los anteriores de la misma ley. Si la constitucionalidad de la institucion se apoya en la frac. II del art. 31 del Pacto federal; si á pesar de la licitud del apremio fiscal, luego que surge una cuestion verdaderamente contenciosa, en que haya que aplicar la ley civil, la jurisdiccion administrativa cede ante la judicial; si los empleados de hacienda *no han de ingerirse en la jurisdiccion contenciosa que corresponde á los jueces*, como lo ordena la ley que estoy examinando, prevenirles despues que dicten providencias coactivas en *otros ramos en que se hayan convenido plazos*, en asuntos

en que por *cualquier título ó derecho* se deban al Fisco *caudales, bienes ó efectos*, es caer en manifiesta contradiccion, es autorizar la invasion en las facultades de los jueces, es desconocer la razon capital de la institucion, la necesidad politica del pago del impuesto, desnaturalizándola con extenderla á negocios en que el derecho y la obligacion, la accion y la excepcion se rigen por la ley comun 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 venian de la antigua legislacion 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, *cualesquiera que sea su título*, la ley debe limitarse á las que provienen del impuesto, á las que reconocen por origen la falta en el cumplimiento de la obligacion, que el texto constitucional impone á todo mexicano, de contribuir para los gastos públicos, así de la Federacion, como del Estado ó 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 ó municipales, está bien; ellas son legítimas; pero que se lleven á asuntos esencialmente contenciosos, como son aquellos en que *se estipulan plazos ó términos para el pago*, aquellos en que median contratos, eso no lo tolera nuestra ley suprema, ni aun la naturaleza de la institucion. Apenas el pacto de someterse á la competencia administrativa, podria ser excepcion de esta doctrina, como antes he dicho.

Más observaciones, ó igualmente importantes, merece el mismo art. 3º: segun 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 hu-

bieren practicado al juez de hacienda respectivo.” Nuestro legislador en este punto, se apartó tambien de las doctrinas francesas que habia comenzado á adoptar, para seguir las tradiciones de la antigua legislacion española; pero tal error que cercenaba sin razon parte de las atribuciones administrativas, que confundió en la teoría, la contencion 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 á declarar que “el ejercicio de la potestad coactiva para la cobranza de los adeudos. . . . se extenderá no solo á embargar bienes equivalentes, sino tambien á mandarlos valuar y á verificar su remate en almoneda píblica.” El art. 4º de la ley de 11 de Marzo de 1841, no mantuvo, sin embargo, esta medida, y fué preciso que la Comision 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 habria que llevar de todos los puntos, aun los más remotos, á los jueces de distrito, las causas sobre cuotas causadas por la contribucion sobre fincas, y que son tan pequeñas que, á 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 demostacion para que “se arreglara el ejercicio de la potestad coactiva en los términos establecidos en los arts. del 15 al 20 del decreto de 13 de Enero de 1842.”<sup>1</sup> Hoy, no solo 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 art. 2º del decreto de 20 de Noviembre de 1838. No solo se debe conservar íntegro este artículo, en la refundicion que se haga de estas leyes, porque él es la expresion

<sup>1</sup> Instrucción sobre las contribuciones directas por I. Piquero, págs. 36 á 39.

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 á 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 á los preceptos del art. 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 á prettexto 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, á la vez que establece á 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. Despues 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 á toda clase *de deudas*, cualquiera que sea su origen ó 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 hu-

biere suscitado algun 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 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.

Despues de las observaciones que he anticipado sobre el art. 4º, nada debo decir de la parte reglamentaria, que contienen tanto él como los siguientes hasta el 9º inclusive, porque yo debo limitarme á estudiar esa ley y sus correlativas, únicamente bajo su aspecto constitucional. El art. 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 disposicion aislada y cuya redaccion no es correcta, se deberia establecer como regla que, no solo en el caso de que un tercero se presente reclamando el dominio de los bienes embargados, sino siempre que ocurra alguna cuestion *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 á las que en gracia de la brevedad no doy mayor extension, se llenaria un lamentable hueco que siempre han tenido nuestras leyes, dando con ello lugar no solo á dudas é incertidumbre, sino á abusos y arbitrariedad.

He manifestado ya que el art. 13 de la ley que me está ocupando debe suprimirse, y como ninguna observacion constitucional sugieren los marcados con los números 11 y 12, tampoco por igual motivo deberia 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 No-

viembre 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 defec tuosas 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, á pesar de esas prevenciones, debido es ello á la falta de ese Código, falta que nunca se deploará 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 á cubrir el inmenso vacío, que con todo y esas disposiciones existe hoy sobre estos puntos.

Los arts. 16 y 17 hacen tan repugnante mezcla de las atribuciones judiciales con las administrativas, olvidan tan por completo los principios que antes ha consagrado la ley misma, que merecen especial condenacion. Querer que los jueces remitan á los empleados administrativos todos los expedientes de créditos, escrituras, obligaciones por las que resulte accion ejecutiva á la hacienda pública, para que éstos notifiquen de pago á los deudores y practiquen los embargos, es no solo proclamar la usurpacion más completa en las facultades de los jueces, sino sujetar á éstos á la humillacion de que ellos mismos sean los que promuevan y soliciten tal usurpacion. Si calificar una escritura, una obligacion 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 atribuciones de la jurisdiccion contenciosa de los jueces, en la que la ley prohibe á los empleados ingerirse, ¿cómo, sin notoria con-

tradiccion esa misma ley previene á los jueces que la abdiquen ante esos emplea'los? 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 á los jueces, ordenándoles que ellos mismos sujeten esos negocios á la autoridad administrativa? . . . Lejos de que sea posible siquiera sostener este precepto del art. 16, en frente de las prescripciones constitucionales, es lo cierto, lo evidente, que nunca los jueces deben remitir á los empleados fiscales los títulos que aparejen ejecucion 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 á las mismas objeciones constitucionales, si relacionándolo con el anterior, se le da la misma extension que á éste. Pero, si él se limitara solo á las deudas de contribuciones, si se precisara su redaccion de manera que no se pudiera entender en el lato sentido que más de una vez se le ha atribuido, él serviria para demarcar mejor la linea divisoria entre el Poder administrativo y el judicial. Segun mi opinion ese articulo 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 á los funcionarios coactivos respectivos, las piezas originales ó en testimonio, que sean necesarias para el efecto de requerir á los deudores de pago, y proceder á la ejecucion de la venta de bienes, si con ello no se embaraza la jurisdiccion de los Tribunales." Modificado el actual precepto con la adicion de las palabras

que subrayo, él no significaría sino que los jueces, ni aun en los asuntos de su conocimiento, pueden decretar apremios, que solo á 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 art. 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 á ese privilegio bajo el imperio de nuestras leyes coactivas, que no solo 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 á exhumar otra del año de 1833, que aunque habla expresamente del pago de impuestos, se la ha aplicado á negocios contenciosos, en que para nada se trata de ese pago, interpretando su letra de modo de consagrarse la más palmaria iniquidad. Debo decir pocas palabras sobre este punto.

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 legítima esa máxima fiscal: la de que la Hacienda pública es

la dueña del impuesto que cobra, y la de que el deudor que resiste ó dilata 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 á los jueces las controversias que de ellos surjan. Pero, es tambien consecuencia de la excepcion 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 administracion para secuestrar la propiedad litigiosa entre el fisco y un particular, so pretexto de que la Hacienda pública no pelea despojada; más aún, arro-gársela 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 division 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 institucion.

Esta clase de asuntos debe regirse por el Derecho comun que los jueces aplican, y no por la facultad coactiva que la administracion ejerce. Y sin permitirme en este lugar exponer las doctrinas de ese Derecho comun, 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 á la libertad personal ó á la propiedad privada, básteme afirmar que nunca, jamas el fisco, ha tenido el

privilegio de comenzar sus litigios, despojando á sus adversarios; la ley que eso mandase, que dejase tan insegura la propiedad, que bastara la sospecha de un empleado fiscal, para arrebatársela á su dueño, seria más que absurda, más que inconstitucional, propia solo de un pueblo bárbaro, que ignora que la propiedad es el primer fundamento del órden 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 solo los jueces hacen efectivo, se causaria tan hondo trastorno en los principios, como profunda commocion 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, á quienes una violenta interpretacion atribuye ese sentido.

Para alejar toda sospecha de exageracion 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 solo opiniones mias; sino que son la expresion de verdades legales que más de una ejecutoria ha proclamado, 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 á comprobar estos asertos, me contentaré con trascribir las palabras de una de nuestras autoridades científicas en el foro. Es el Sr. Rodriguez de San Miguel quien habla así: “Otro privilegio fiscal, cuya mala inteligencia y abusos se han hecho insopportables, 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 para 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 desposeido, 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 aquél con quien litiga no es poseedor, sino injusto detentador, sin título ninguno ni aun colorado.”<sup>1</sup>*

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 á negocios en que la deuda proviene de contrato ú 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 art. 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

<sup>1</sup> Guía judicial por el Lic. Juan Rodríguez de San Miguel, pág. 142.

que estén así en armonía con los supremos de la Constitución.

Inútil es advertir que tambien se debe reformar el mismo art. 18, en el sentido de que no toca á los jueces, sino á 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 conflictivo que deban resolver los Tribunales, y que por su carácter prejudicial no permita llevar á término la ejecucion, mientras así no se declare por una sentencia. Bástanme estas indicaciones ya anteriormente desarrolladas, para dejar entender la modificacion que, en mi concepto, necesita este artículo sobre ese punto.

Su parte final tambien es deficiente, y es menester precisar sus disposiciones, siquiera porque ellas son tan importantes, que contienen nada menos que la sancion penal contra el abuso de la facultad coactiva. Bien está que cuando los jueces noten algun exceso de poca importancia de parte de los recaudadores, se limiten á dar aviso á la oficina superior respectiva, á 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, á su juez competente. La aplicacion del Código penal es en tales casos obligatoria, y no puede ser el Gobierno, sino el Poder judicial, quien determine como haya de castigarse el empleado culpable. Es tan obvia la necesidad de esta reforma, reforma que será positiva garantía del buen uso de los medios de coaccion que la ley pone en manos de los recaudadores, que no hay que decir más para recomendarla.

El art. 19 ha sido ya objeto de mi estudio y el 20 no da materia á observacion 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 sábias. Y no es el Erario el que más favorecido queda con percibir á 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. "Merceed á la actividad en la recaudación se ha llegado á 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."<sup>1</sup> Inspirada en estas ideas de irreprochable verdad, la ley española de 23 de Mayo de 1845, ordenó en su art. 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 á quien no se le hubiera cobrado el impuesto.<sup>2</sup> Siguiendo las buenas prácticas de esos países cultos, yo me atrevería á sugerir que, rompiendo nuestras viejas tradiciones sobre los privilegios fiscales, se adoptara entre nosotros una medida semejante á aquellas de que he hablado. Ya que el art. 1184 del Código civil inició una importante reforma declarando que la Unión se considerará como persona par-

<sup>1</sup> Encielop. de Derecho. Loe. cit. vol. 3º, pág. 322.

<sup>2</sup> Dalloz. ob. y loc. cit. núms. 559 y siguientes.

ticular 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 beneficios resultados que ella ha producido en Inglaterra, Francia y España la recomiendan de tal modo, que en mi concepto deberia ser consagrada en la ley misma, sobre el ejercicio de la facultad coactiva.

Pero, sea que se adopte ó no, es de todas maneras preciso determinar la responsabilidad personal de los recaudadores por su morosidad en la cobranza del impuesto, reformando el art. 21 de la ley de 1837, en términos que esa responsabilidad 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 á sus facultades. Aunque no pertenecen al orden constitucional las reflexiones que acabo de hacer, me he atrevido á 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 tambien sustanciales modificaciones, está motivado por la consideracion de que mi estudio ha de versar exclusivamente sobre la constitucionalidad de tales leyes.

He concluido ya mi tarea: si me ha sido dado indicar si quiera una sola idea útil, que sirva para establecer las bases sobre las que nuestra legislacion fiscal se levante firme y segura, haciendo efectivo el servicio público más importante que á la administracion 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 caido, dan ocasion 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 á 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 vd. no me resta ya más, C. Ministro, que acreditarle mi gratitud por haberme distinguido con la comision que he procurado desempeñar, asegurándole por ello las protestas de mi consideracion y aprecio.

México, Agosto 31 de 1883.—*I. L. Vallarta.*—C. Secretario de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito público.—Presente.

---