

*ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LA FACULTAD ECONOMICO-COACTIVA
POR IGNACIO L. VALLARTA.**

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, á pesar de eso, mantienen la contradiccion de pareceres sobre el uso legítimo de ese apremio. Usted, C. Ministro, se ha servido encargarme que "formalice y presente á 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 á los propósitos prácticos que determinaron la comision con que se me ha honrado, he creido que así debia extremar mi afan en ilustrar el principio que marca la línea divisoria entre los Poderes Ejecutivo y Judicial, principio que da satisfactoria solucion á 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 mision: 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 seria la mia, si creyera haber llenado esa exigencia de nuestra legislacion 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 mio, 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 á 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 invencion de la dictadura, que rompió las buenas tradiciones que nos venian de la antigua jurisprudencia española; y comenzando así por desautorizar en su origen histórico esa institucion, se acaba por hacer su censura alguno liberal. Conveniente es antes de ocuparme en el exámen 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 institucion: rehaciendo la historia de la facultad económico-coactiva, no trato, pues, de una materia de mera erudiccion, sino que desembarazo de obstáculos el camino que voy á recorrer.

Entre varias otras antiguas leyes españolas, cuya mención en gracia de la brevedad omito, habia una que encomendaba la recaudacion de las contribuciones á los alcaldes y regidores de los pueblos, y si bien les concedia el seis por ciento por razon de la cobranza y conducción de los caudales á las arcas del Partido respectivo, les imponía responsabilidades tan graves como ésta, que no necesita comentario: si cumplido el tercio no se hacia el cobro, "los superintendentes y subdelegados, cada uno en su Partido, son palabras textuales de la ley, ordenen á uno de los alcaldes ó regidores, á 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

* Vallarta, Ignacio *Estudio sobre la constitucionalidad económico-coactiva*. México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1885.

hasta cumplirse quince días, dejando al otro alcalde ó regidor encargado de la cobranza y conduccion en el término de ellos, y pasados sin haberlo hecho, le manden presentar preso en la dicha cárcel y suelten de ella al otro; y siendo inobedientes en presentarse, puedan despachar ejecutor á su costa que los conduzca á ella, etc."¹ Esta ley, conocida con el nombre de "Instruccion de 13 de Marzo de 1725," fué la regla permanente, la ordenanza observada y apenas alterada durante un siglo. Todavía las Córtes de 1820 reagrababan el rigor de esa ley, extendiendo á los síndicos procuradores de los ayuntamientos aquellas onerosas obligaciones, que antes pesaban solo 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 á primera vista la tendencia de esas medidas, llevadas hasta tal extremo, habia el riesgo de que produjesen opresion en vez de alivio para el contribuyente, porque claro es que los alcaldes y regidores, responsables con tan dura condicion de cobranza, habian de emplear la misma ó mayor dureza, para cobrar sin dilacion ni excusa los tributos y redimir así sus vejaciones personales, y quizá habian también de pugnar por exigir cantidades indebidas para tener con que hacer frente á los costos y gastos de las ejecuciones que les amenazaban."³ La administracion no se cuidaba de la suerte del primero, del verdadero contribuyente, del que en realidad paga los impuestos, sino que lo abandonaba á 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 á que podía impunemente atreverse la arbitrariedad de semejante sistema de apremio: todo el interés de esos segundos 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 á las instituciones antiguas, por más empeño que haya en censurar las vigentes, no creo posible que álguien prefiera á nuestras defectuosas leyes sobre facultad coactiva, las españolas de que acabo de hablar.

Tal órden 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 Córtes, del año de 1821, que da de ello irrefragable testimonio.⁴ Esa ley, que autorizó á 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 á efecto los apremios que consideren indispensables con entero arreglo á lo prevenido en la Instruccion de 1725, menos en la parte que previene la detencion 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 ayunta-

mientos por lo tocante á la recaudacion del impuesto, respondiendo de ella con sus propios bienes; esa ley, digo, si bien testifica que las buenas ideas comenzaban á encontrar eco entre los legisladores, acusa los gravísimos defectos de que el apremio fiscal adolecia en España, en los días mismos en que México consumaba su independencia, y prueba que es insostenible preocupacion, desmentida por los datos históricos más seguros, la que pretende que nuestras leyes coactivas rompieran la 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 habian comenzado á prevalecer en las Córtes de 1821, y sancionó otra vez el apremio militar, error de que por fortuna no participó nuestra patria, ya podemos saber á qué atenemos respecto de las incesantes declamaciones contra la facultad coactiva considerada en su origen histórico, sobre los inconsiderados elogios que se hacen de lo viejo solo para deprimir lo nuevo.

Pero como México durante la dominación española tuvo su legislacion especial, necesario es consultarla para poner en toda su luz el punto que me ocupa. Una ley de la Recopilacion de Indias dió poder y facultad á 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 ó razon 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 Vireyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Justicias guarden, cumplan y ejecuten los despachos que en razon de las cobranzas de nuestra Real Hacienda, deudas y efectos á ella debidos....diereen ó despacharen los Oficiales de nuestra Hacienda Real."⁶ El art. 76 de la Ordenanza de Intendentes derogó sin duda esas leyes, pues mandó que la jurisdicción contenciosa" concedida á los Oficiales Reales para la cobranza del haber y ramos de mi Real Erario, se ha de entender en toda reunida y trasladada á los Intendentes en sus respectivas provincias, con absoluta inhibicion 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 á mi Real Hacienda en los ramos que corran á su cuidado, ejerciendo todas las facultades coactivas económicas y conducentes á lo uno y á lo otro." Pero este art.76 fué á 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 órden, siquiera porque ella no está compilada en nuestras colecciones de leyes; dice esto: "En vistadel atrazo que ha padecido el cobro de la Real Haciendadesde que á 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, tít. 3o, libro 8o de la Recopilacion de

¹ Ley 25, tít. 22, lib. 6o., Nov. Rec.

² Orden de 8 de Noviembre de 1820.

³ Enciclopedia española de Derecho y Administracion. Verbo Apremio. Vol. 3º., pág. 311.

⁴ Ley de 12 de Mayo de 1821.

⁵ Ley 2, tít. 3o., lib. 8o., Recop. Ind.

⁶ Ley 18 del mismo título y libro.

Indias y las demas del propio libro y título, se ha servido el Reyderogar en esta parte los artículos de la Real Ordenanza de Intendentes mandar que los Oficiales Reales, como Ministros de la Real Hacienda, y los Administradores de Aduana usen y ejerzan la jurisdicción coactiva con arreglo á la ley 2a, tít.3o, lib.8o, para que sin el menor entorpecimiento procedan al cobro ejecutivamente con arreglo á 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 aquellas contienen, los copiaron de éstas, sin que las españolas de que se trata, hubieran acertado á 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 contribuido más que nadie á mantener las preocupaciones que yo me empeño en desarmar. Hablando de la ley de 20 de Enero de 1837, el Sr. Rodriguez 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 á 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 pág.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 á la inteligencia que se les dió en el bando de 1798."⁸ Dejando para su oportunidad analizar las apreciaciones que en las palabras trascritas 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 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 á México, las sancionadas en la ley 2a, tít.3o, lib.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 á nadie sea lícito afirmar, que esa legislación es superior á la nacional que tenemos en vigor, ni mucho menos que esta deba considerarse como una de las calamidades del despotismo.

Pero haciendo á un lado esas consideraciones, es lo cierto que la Cédula de 1796 no merece los elogios que le tributa el Sr. Rodriguez de San Miguel, porque ella dista mucho de ser el 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 pro-

pias, conforme al art. 76 de la Ordenanza de Intendentes, podían *apremiar con cárcel* á los deudores del Real Haber para cubrir su responsabilidad," y á 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 á los referidos Ministros, se reducían únicamente á 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 solo en los Intendentes como se hallaba expresamente prevenido en la Ordenanza de Nueva España:... que á los Oficiales Reales, *administradores y demás Ministros* que cobrasen *los intereses* de mi Real Erario, solo competía en virtud de sus facultades económicas, reconvenir extrajudicialmente á los deudores á nombre del Fisco ante los Tribunales de los Intendentes; pero que éstos, *para que no padecieran demora en los parajes distantes, confiriesen á 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 Sr. Rodriguez de San Miguel aprecia nuestras leyes.

Porque si bien la jurisdicción residía en los Intendentes, éstos la podían delegar en los oficiales reales, cuando iba á ejercerse en parajes distantes, á donde su acción no podía alcanzar, y esta delegación ni entonces ni ahora ha podido llegar hasta el último guarda ó 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 art. 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 de apremio que ya conocemos, habrá que confesarse que la Cédula de 1796, no es el modelo que se elogia en censura de nuestras leyes.

El error capital de las antiguas españolas consiste en extender la facultad coactiva no solo al cobro de impuestos, sino de las rentas, deudas y otros efectos, como lo declara la ley de Indias, sino á las fianzas de los empleados, esto es, á los negocios contenciosos de naturaleza esencialmente judicial. Y si bien las nuestras, arrastradas por aquellas, incidieron en el mismo error, ninguna de las españolas contiene el principio sancionado en las mexicanas, el principio que prohíbe á la autoridad administrativa "ingerirse en la jurisdicción contenciosa que corresponde á los jueces, en los asuntos en que se dude fundadamente sobre la aplicación de la ley al caso particular que se verse, ó en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando, ó en las que se dispute el adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota ó 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 á aquel error, que de verdad confunde los Poderes, nuestras leyes son muy superiores á las de España, con quienes se las compara. Creo conveniente agregar como anexas á este estudio la Cédula

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

⁸ *Pandectas Hispano-mexicanas*. Nota al núm. 2372. Vol. 2o., pág. 257.

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, á pesar de los defectos de que aun adolece. Decir que estas leyes son superiores á las nuestras, es suspirar por los tiempos de la crueldad de los arrendadores, de la coaccion de los ayuntamientos que los conducía á la arbitrariedad, de la insostenible dureza del apremio militar, de la prisión por deudas fiscales, y esto es luchar con el imposible. Si Carlos IV y despues las Córtes introdujeron útiles reformas en estas materias, no acertaron á establecer la doctrina consagrada por el principio de la división de poderes, que da solucion á las dificultades 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 espúrio que se le atribuye, puedo consagrar mi atención á 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 á las mismas influencias no obedezcan, estudiar, en una palabra, la legislación comparada. Si en épocas de agitacion 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 á 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 puntos que me conciernen, solo diré que ella redimió á los ayuntamientos de la dura obligación de recaudar los impuestos bajo la pena de cruel responsabilidad; que 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 art. 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 utopía, 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 instituido por aquella ley para hacer efectivo el pago fiscal, hasta vendiendo los bienes del causante deudor; pero, si 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 á 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 coaccion que aquella sancionó, se encuentra esta cuya dureza no se necesita ponderar: "Art. 78. Será postura admisible la que cubra las dos terceras partes de la tasacion; y si aquella no se presentare en el espacio de dos horas despues de abierto el remate, *será admitida la que cubra el importe del débito y costas del apremio, sea cualquiera el valor de la tasacion*, etc." Entiendo que basta considerar estas dos circunstancias, para poder juzgar á 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 á 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 ú olvidar. Para ilustrar tanto como deseo las cuestiones que me ocupan, séame lícito citar las palabras de un caracterizado escritor español: son estas: "Si las contribuciones son una necesidad vital para los Estados, que no podrian existir sin tesoro público, la acción de recaudarlas compete á la administracion activa del poder supremo, y es por su naturaleza ejecutiva é indeclinable. Las necesidades del servicio público son constantes, periódicas y esenciales para el órden social: la ley provee á su satisfaccion, entre otros medios, por el de los impuestos y títulos, cuya recaudacion autoriza; y supuesta la justa distribucion, 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 á exigir el pago de tributos ejecutivamente..... Es indispensable al ordenar este ramo de la administracion (la recaudacion del impuesto) apartarse á 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..... Tambien debe contarse con que es un error lamentable sacrificarlo todo al interes exclusivo de la cobranza: en este punto hay consideraciones que no se desatienden impunemente. Si se deja por omision al contribuyente retrasarse y si despues se le arruina á fuerza de rigores, para exigirle los atrasos, no solo se resiente la equidad, sino que se ataca la riqueza

general y llega á cercenarse la materia disponible..... Infiérese de aquí que.... para hallar el acierto en punto á las medidas coactivas que deben emplearse en la cobranza, es preciso el concurso de tres indispensables condiciones, á saber: actividad en la recaudacion ordinaria, moderacion en la naturaleza y costos de los apremios, vigilancia y severidad para con los agentes en la cobranza."

"La actividad en la recaudacion es un medio preventivo tan útil al Erario, como eficaz para evitar al contribuyente las vejaciones del apremio. Cuando el débito es corto y proporcionando á los medios del deudor, su exaccion en períodos fijos es fácil y expedita, sin que pueda arruinarle por coactiva que se haga; mas si se le abandona á 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 condonacion 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 condicion del deudor moroso con desventaja manifiesta del que fué puntual, y con grave compromiso de la moralidad legal; que se crean estímulos á la morosidad y á las malas artes empleadas en dilatar el pago, y que se agrava doblemente la condicion de los buenos pagadores por la necesidad de suplir con nuevas imposiciones el déficit que ocasiona la condonacion.....En cuanto á la moderacion 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 ó resistencia violenta que constituyan delito, el Código penal ó las leyes especiales prestan el correctivo necesario: para vencer la indolencia ó la omision del pago basta la coaccion civil ejecutada por la autoridad administrativa contra los bienes del deudor. Y en esta coaccion es justo imponerle tambien las costas del procedimiento ó los recargos que á ellas corresponden y que sirvan al propio tiempo de medio represivo de la morosidad..... Sin embargo, el sistema de dietas diarias asignadas á los ejecutores, se ha resentido siempre de error en el principio de que nació..... Perjudicar hasta un punto ruinoso á los contribuyentes por crear una injusta granjería en favor de los agentes de la cobranza, es un contraprinipio y un lamentable extravío del espíritu fiscal...."

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

"Por lo demas, la vigilancia ejercida sobre los agentes de la cobranza, es el primer elemento de una bien entendida recaudacion..... Por lo que toca á la forma de su nombramiento, solo hay que recordar que los procedimientos de apremio son por su naturaleza administrativos, y que por tanto á las autoridades de este orden compete la eleccion. Si pudo en otros tiempos supo-

nerse que el apremio fiscal es un acto necesariamente judicial y del resorte exclusivo de los tribunales, ni se desconoció nunca la intervencion que en él tocaba á la administracion, ni podria hoy sostenerse tal principio. En la actual division de los Poderes públicos, segun la índole de las constituciones modernas, la administracion general tiene dentro de su esfera todos los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos con arreglo á las leyes; y la cobranza de tributos es uno importantísimo entre esos servicios, y la coaccion para llevarla á cabo es uno de aquellos medios de autoridad que debe por sí misma ejercitar, sin necesidad de impartir extraño auxilio. Por esto y porque solo se trata de actos en que no hay contienda, la cobranza de tributos con el ejercicio de la accion coactiva que ella exige, se encomienda en los pueblos modernos exclusivamente á agentes de la administracion."

Juzgando despues este mismo autor de la ley de 1845, segun esos mismos principios, se expresa así: "No puede defenderse como justa la medida que esa ley sanciona, autorizando para adjudicar al que solo ofrezca el valor del débito y las costas los bienes puestos en subasta, cualquiera que sea su cuantía, si á 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 á abusos deplorables. Decretado en el siglo XVI contra los arrendadores, nos parecia exceso de rigor ó prevencion; 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 á su sombra y sin provecho alguno del Erario, puede arrebatare á un deudor toda su fortuna por un pequeño débito, si hay confabulacion en unos é indiferencia en otros de los concurrentes y actuarios en la subasta; porque para complemento de extravío, ni aun se pone límite alguno á los embargos....."⁹

Me será perdonada la extension 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 consideracion á 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, segun tendrémos ocasion de verlo. Título de honor para nuestros legisladores es haber prohibido la prision 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 segun las doctrinas trascritas no puede ser motivo de censura para nuestras leyes, haber confiado á la administracion la cobranza y apremio de los impuestos, supuesto que como se afirma, y es la verdad, es este 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 á 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 administracion*. Vol. antes cit., págs. 312, 320 y siguientes.

IV

La legislación de Francia es digna del más alto respeto, no solo por la sabiduría de sus legisladores, publicistas y juriscónsultos, sino también porque siendo ese país la tribuna desde la que se ha propagado la idea liberal á todos los pueblos, cuando se trata de saber si una institución responde á las necesidades del progreso y de la civilización de las sociedades contemporáneas, ó 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 ó 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*, ó en el pueblo de su residencia, si es *colectiva*, soldados cuyos gastos paga un solo deudor ó todos los del pueblo, según que la guarnición sea individual ó colectiva. Y aunque en la actualidad ya no se emplea á 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 de su 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 á 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 á debido efecto. El embargo se practica en la misma forma y términos que el Código de procedimientos exige en los judiciales, y se ejecuta á 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, ó la reserva á 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 á la prisión por medio de la *contrae par corps*. 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 á la administración y no á los tribunales decretar y llevar á 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 é imperiales que han regido á ese país, sino proclamado y sancionado por la Asamblea Constituyente misma, en su ley de 22 de Diciembre de 1789, que confió á la administración departamental la facultad de vigilar todo lo concerniente á 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 ó reaccionarios, ha uniformado la jurisprudencia que enseña que "siendo incompetentes los tribunales en cuanto á estos asuntos *ratione materiae*, deben desistirse aun de oficio de su conocimiento."¹³ Las cuestiones sobre legitimidad del impuesto, señalamiento de cuotas, reducción ó 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: "ningun juicio contencioso podrá abrirse sobre la legitimidad del adeudo, ó sobre el señalamiento de las cuotas, supuesto que sobre estos puntos el causante puede hacer sus reclamos ante las juntas revisoras, ó acreditar en la oficina recaudadora, en los casos que no tenga lugar de 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 á 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 de 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, ó porque se trate de la aplicación de las reglas del Derecho común, ó bien porque el Fisco no tenga ya interés en el negocio. El artículo final de todos los presupuestos de egresos en Francia, faculta á los tribunales ordinarios para amparar al individuo á quien se exijan contribuciones que no están establecidas en la ley del impuesto, y por esto los jueces ejercen esta

¹¹ Dalloz. *Repertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence*. Verb. *Impôts directs*, núms. 449 á 527.

¹² *Aut. y ob. cits.*, núms. 592 y 594.

¹³ *Idem idem*, núm. 607.

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

¹⁰ *Traité de Droit public et administratif* por A. Batbie. Vol. 6o., pág. 239.

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 á los particulares en tales casos no compete más que la queja por concusion y la accion para repetir el pago durante tres años, medios que presuponen la ejecucion 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 excepcion al principio, éste: que los tribunales ordinarios son los competentes cuando se trata de cuestiones en las que es indispensable la aplicacion del Derecho comun, y sobre todo el civil, ya sea entre el Fisco y los contribuyentes, ó entre aquel y un tercero perjudicado, porque "si los jueces administrativos, dice un juriconsulto, son los llamados á conocer de la ejecucion de los actos administrativos, no hay razon para no dejar á los ordinarios la resolucion 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 cuestion prejudicial sobre si el heredero presunto que rehusa pagar la contribucion, ha renunciado la herencia, como lo alega para eximirse del pago, etc., etc.¹⁷ Por idénticos motivos, las controversias promovidas sobre prelacion y privilegio en el pago de créditos, tanto entre los acreedores como entre terceros adquirentes, son llevadas también á los tribunales, los que siempre determinan el órden 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, á perjuicio del nuevo adjudicatario de un inmueble, las contribuciones de un año anterior, sobre el siguiente,¹⁸ etc., etc. Y de igual manera las cuestiones sobre solidaridad, subrogacion, imputacion del pago, prescripcion y demas 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 jurisdiccion contenciosa que corresponde á los jueces, y por puntos contenciosos se entenderán aquellos en que fundadamente se dude sobre la aplicacion de la ley al caso particular que se verse....y en las que se dispute la paga ó adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota,

ó por la variacion de tiempos y circunstancias ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicacion de la ley; no debiendo, por consiguiente, calificarse los asuntos de contenciosos solo porque las partes contradigan ó 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 precision con que la teoría francesa ha cuidado de marcar la línea que separa á lo administrativo de lo judicial, no es por ello menos cierto que esas palabras consignan estas doctrinas que he estado exponiendo.

Ninguna duda presenta la que tambien por la misma jurisprudencia está profesada, á saber: que cuando el Fisco ha dejado de tener interes en el negocio, aunque se trate de la aplicacion de las leyes administrativas, desaparece la jurisdiccion 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, ningun interes tiene en que el propietario, por ejemplo, cargue ó no al arrendatario el importe de la contribucion.²¹ Con el principio y sus excepciones que he procurado precisar hasta donde es posible, ha creído la jurisprudencia extranjera que estudio, trazar la dificil, a pero necesaria línea de demarcacion 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 cuestion administrativa sobre el pago del impuesto, surge otra judicial respecto de la aplicacion 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 á la materia de que trato, sin hacer siquiera muy someramente una advertencia importante: todo lo que hasta aquí he expuesto se aplica á los impuestos directos, pues respecto de los indirectos la legislacion que me ocupa, sigue reglas contrarias. Ella proclama como principio que, el cobro de éstos corresponde á 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 á 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;

¹⁵ Aut. y ob. cits., núm. 641.

¹⁶ Aut. y ob. cits., núm. 642.

¹⁷ *Idem, idem*, núm. 646.

¹⁸ Aut. y ob. cits., núm. 649.

¹⁹ *Idem, idem*, núms. 651 y 655.

²⁰ Arts. 1o. y 22 de la ley de 20 de Enero de 1837.

²¹ Aut. y ob. cits., núm. 660.

²² *Idem, idem*, núm. 663.

²³ Aut. y ob. cits., verb. *Impôts indirects*, núm. 459.

cuando la contravencion á las ordenanzas fiscales importe la confiscacion del contrabando; cuando se dude sobre la aplicacion 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 accion administrativa queda expedita para apremiar á ese deudor, condenado al pago por su propia confesion.

Si el estudio de la ley española nos obligó á reconocer que la nuestra no merece la reprobacion absoluta á 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 por los legisladores más liberales, por los republicanos de la Constituyente en Francia. Nosotros, que tenemos la dicha de no conocer el apremio de guarnicion colectiva ni individual, podemos enorgullecernos de que nuestros legisladores no fueron á copiar esas crueldades que, con el nombre de apremio conserva aún la jurisprudencia francesa: de este país tan culto, solo se ha importado á México el principio de que toca á la administracion apremiar al pago al contribuyente moroso, y al mismo tiempo la excepcion de que no por ello la autoridad administrativa, puede ingerirse en la jurisdiccion contenciosa de los jueces. Esto dicho, se verá ya con toda evidencia que, no es exclusivo de la República, sino comun á 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 preocupacion 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 solo de regirse por el sistema republicano federal, sino hasta de haber servido su Constitucion de modelo para la nuestra. Con instituciones políticas iguales las dos repúblicas, ninguna legislacion puede compararse con más provecho con la nacional que la de nuestros vecinos, sobre todo cuando tratamos de inquirir si alguna ó algunas de nuestras leyes son ó no constitucionales, si no atacan la division de Poderes, si son compatibles con las instituciones liberales, ó propias solo de los gobiernos usurpadores, de las dictaduras ilimitadas. Nada mejor puedo hacer para exponer exacta, concisa y autoritativamente las doctrinas de la jurisprudencia norte-americana 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 contribucion decretada

por la autoridad del Gobierno para el sostenimiento del Estado, y no tiene ninguna de las cualidades que caracterizan á los contratos cuya esencia es el consentimiento implícito ó explícito.... Sin embargo, segun los principios parece que puede ejercerse una accion 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 cada 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 cria una promesa de pago, para que un ciudadano no pueda obtener los servicios ó bienes de otro sin compensacion, de seguro, en materia de impuestos, ella impone la misma promesa para que el Estado pueda existir. Las contribuciones constituyen una obligacion personal del ciudadano, sin perjuicio de afectar los bienes sobre que recaen."²⁴ En estas teorías basa la jurisprudencia norte-americana 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 á un empleado que se llama *colector*, y cuyo deber es cobrar las contribuciones y entregar las sumas colectadas á 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 ejecucion (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 ó 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 ejecucion, ¿qué razon habria para exigir esa demanda antes del embargo? Ninguna ciertamente, á menos que otra cosa disponga expresamente la ley, ó que lo exija alguna circunstancia peculiar del caso de que se trata.... Cuando la ley obliga al colector á dar noticia de que el impuesto se debe pagar, ó indicar el tiempo y lugar en que él hará su cobranza y á manifestar que si no fuere entonces pagado, irá á la casa del deudor á cobrarlo, y si no fuere satisfecho dentro de veinte dias, 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

²⁴ Burroughs. On taxation, págs. 253 y 254.

²⁵ *Ob. cit.*, págs. 255 y 256.

El embargo administrativamente decretado, puede recaer tanto sobre los muebles, como sobre inmuebles del deudor. Si éste carece de bienes, ó si los oculta, ó si simplemente resiste y dilata el pago, se emplea otro medio de coaccion, en estos términos definido por el autor á que me estoy refiriendo: "En algunos Estados el colector está facultado, si el causante resiste ó dilata el pago, á aprehenderlo y ponerlo preso, ó á ocurrir á algun tribunal que tenga jurisdiccion sobre él, para que lo apremien con multa y prision. En Virginia.... el colector no solo 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 expedicion de la órden para cobrar el impuesto, es preferente á las reclamaciones de los acreedores de la compañía.... Es una doctrina aceptada que el pueblo del Estado sucedió á la Corona inglesa en todas sus prerogativas, en cuanto son esenciales para la existencia del Gobierno, y por tanto debe existir en el Estado con respecto al pago de impuestos, el mismo privilegio que segun la *common law tenia la Corona*".²⁷ Ocioso es advertir, imponiéndose de estas doctrinas, que la facultad coactiva tan censurada en México, considerándola como institucion 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 prision por deudas fiscales que aun conservan algunos Estados de la Union 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 confiscacion 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 confiscacion, 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 ó sus herederos cierto período de tiempo para redimir las del comprador, pasado el que, se otorga á éste su respectiva escritura."²⁸ Es interesante por más de un capítulo saber lo que es ese derecho de redencion de que se habla: así lo definen los jurisconsultos norte-americanos: "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 é intereses sobre esta suma al tipo comun; pero en muchos Estados este

interes está considerado como una pena y es muy alto: como el 25, el 30, el 40, el 50, y aun 100 por 100."²⁹

Larga tarea seria puntualizar el procedimiento coactivo segun 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 atencion 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 ú 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 judiciales sobre el pago de los impuestos, su autoridad para hacer las ventas se deriva de la ley.³⁴

Entre las formalidades con que estas deben celebrarse, llaman la atencion la relativas á la almoneda: hé 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 Pensylvania, esta se hace en dinero efectivo por solo el necesario para pagar la deuda, costas é 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 relacion alguna con el valor de la cosa embargada; que esta 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 á los intereses del deudor ejecutado, sino el que mejor expedite ese pago. Cuánto 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 ó nulificar esas ventas, y de advertirse es que, ellos no se dan por errores ó irregularidades en la conducta del colector, sino solo 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 habia verificado ya, el mismo derecho de redencion de que antes he hablado, todos esos recursos y acciones son impotentes para legitimar ese cruel apremio.

²⁹ *Idem, idem*, pág. 362.

³⁰ *Idem, idem*, pág. 279.

³¹ Se llaman así aquellos empleados que tienen cierto imperio, pero sin jurisdiccion.-*Burrill's Dictionary*. Verb. *Ministerial*.

³² *Ob. cit.*, pág. 286.

³³ *Ob. cit.*, pág. 299.

³⁴ *Idem, idem*, pág. 295.

³⁵ *Idem, idem*, págs. 297 y 298.

³⁶ *Idem, idem*, pág. 301.

³⁷ *Idem, idem*, pág. 250.

²⁶ *Ob. cit.*, pág. 258.

²⁷ *Ob. cit.*, pág. 269.

²⁸ *Ob. cit.*, págs. 277, 278 y 279.

Temeraria traspasar el límite que su propia naturaleza impone á 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 pueden nombrarse, no solo están facultados para cobrar el impuesto,³⁸ sino que si el contribuyente resiste ó dilata el pago, deben luego embargarle bienes muebles que lo aseguren, juntamente con las costas é intereses al uno por ciento mensual;³⁹ embargo que se extiende á los raíces, cuando aquellos no cubren el adeudo y las costas de la ejecucion;⁴⁰ así el procedimiento seguido desde el embargo hasta el remate es meramente administrativo,⁴¹ ya sea que se trate de bienes muebles ó 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 á los Estados-Unidos, para ser vendida despues segun las instrucciones del comisionado de la contribucion directa;⁴³ así se reconoce en favor del dueño de los bienes embargados el derecho de redencion para retraerlos dentro de un año, pagando la deuda, sus costas y un interes á razon de veinte por ciento por año.⁴⁴ Honra, sin embargo, á la legislacion federal en medio de la dureza de sus apremios, el haber suprimido el de la prision del deudor, prision 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 solo es lícito el procedimiento coactivo seguido por los empleados de la administracion 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 comparacion con el nuestro. La prision por deudas, despues de la abolicion de la esclavitud, es el lunar que afea aún á la legislacion norte-americana, 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 tambien 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 division de Poderes á esta materia, cómo entiende salvar la independencia del judicial en los casos en que él debe intervenir en el cobro del impuesto. Hé 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 á los casos de impuestos, lo mismo que á cualesquiera otros. Cuando la queja se funda en la accion errónea de los empleados fiscales, la ley ordinariamente concede un recurso para la enmienda de tales errores, por

la apelacion á algun 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 jurisdiccion general. Cuando la injuria alegada versa sobre algun abuso de esos empleados, de tal modo grave que constituya la violencia que nulifica sus actos, en ese caso existe un seguro remedio legal. Las Cortes de equidad no pueden suspender los procedimientos administrativos de los agentes fiscales relativo á la venta de la propiedad mueble ó 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 ó su propiedad no estén sujetas á él, ó ya sea que resulte de algun 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 algun principio reconocido en la jurisprudencia de equidad, como el fraude, ó en que la exaccion del impuesto causaria una multiplicidad de pleitos, ó produciria injuria irreparable, ó debilitaria el título de propiedad de la parte quejosa."⁴⁸ Exponer en toda su extension estas doctrinas, enumerar siquiera los más prominentes casos prácticos en que la accion judicial á 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 á mi trabajo mayor extension de la que debe tener. Básteme advertir que al lado del principio de que toca á la administracion hacer efectivo el pago del impuesto, está la excepcion de que los tribunales deben juzgar de los incidentes contenciosos, que del procedimiento administrativo surjan; principio y excepcion sancionados por la jurisprudencia de los Estados-Unidos; principio y excepcion que conforme á ella son la exigencia del precepto constitucional, que divide al Poder público en legislativo, ejecutivo y judicial, y que prohíbe 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 norte-americana 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 ley, ya en equidad, pero siempre judiciales que deja expeditas en casos de verdadera contencion, esa jurisprudencia consagra los recursos constitucionales que se derivan de la Constitucion federal ó de la local del Estado respectivo. Y aunque ella

38 Revised Statutes, núm. 3,183.

39 *Idem, idem*, núms. 3,185 y 3, 187.

40 *Idem, idem*, núm. 3,196.

41 *Idem, idem*, núm. 3,190.

42 *Idem, idem*, núm. 3,197.

43 *Idem, idem*, núms. 3,192 y 3,197.

44 *Idem, idem*, núm. 3,202.

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

⁴⁶ Accion concedida para recobrar los perjuicios ocasionados por la injuria cometida con violencia. Id. Verb. *Trespass*.

⁴⁷ Accion para recobrar la posesion de las tierras y los daños y costas por el despojo ilegal de ellas. Id. Verb. *Ejectment*.

⁴⁸ *Burroughs On taxation*, pág. 363.

establece como regla general que los tribunales son incompetentes para juzgar de la ilegitimidad, proporcion, etc., de los impuestos,⁴⁹ admite, sin embargo, como excepciones de esa regla los casos en que la contribucion se impusiera para objetos privados y no públicos; en que ella se localizase en un pueblo, cuando debiera extenderse á todo el Estado; y cuando la Legislatura traspasara sus poderes, exigiéndola de cosas que están fuera de su jurisdiccion territorial; cuando la contribucion, en fin, estuviere en conflicto con la ley fundamental del Estado ó de la Union.⁵⁰ En todos estos casos toca á 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 á mis propósitos, que inútil es ya extenderme más, tomando en consideracion la de otros países, supuesto que aun la preocupacion 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 á medidas coactivas, "porque en la actual division de poderes y segun la índole de las Constituciones modernas, el Ejecutivo debe tener dentro de su esfera todos los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos con arreglo á las leyes;" sin que tal principio sea tan absoluto que excluya la excepcion que consigna á la competencia del Judicial el conocimiento de las cuestiones contenciosas que surjan durante el apremio administrativo. Y apoyados y sostenidos, principio y excepcion, 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 coaccion á 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 comparacion de nuestras leyes con las extranjeras que aquellas no adolecen de los defectos de que estas se resienten, como vestigio de la crueldad del fisco en épocas atrasadas, tendrán que enmudecer las declamaciones que los odios de partido no cesan de hacer contra la institucion 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 á 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 extranjerios, conciliar las exigencias del servicio público con los respetos debidos á las garantías del ciudadano; pero eso no sería bastante todavía para asegurar la licitud de aquella institucion, 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 pueden prevalecer, condenarla, proscribirla. Averigüemos, pues, si al Poder administrativo es lícito cobrar los impuestos, apremiando al deudor moroso á su pago, ó si esto es facultad exclusiva del judicial. Tantas veces se ha resuelto en el mismo sentido esta cuestion; 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 á 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 comision que estoy procurando llenar, debo salir de esos límites, profundizando aquella cuestion, 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 me la impone el deber.

El art. 31 de la ley fundamental dice esto literalmente: "Es obligacion de todo mexicano: I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos é intereses de su patria. II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federacion como del Estado y municipio en que resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." Y el 33 declara á su vez que tambien los extranjerios "tienen obligacion 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, á qué Poder corresponda exigir su cumplimiento, es poner en toda su luz la cuestion constitucional que estudio.

Mis opiniones sobre esos 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 obligacion de que habla el art. 31 sea una verdadera obligacion *política*, aunque no *civil*, preciso es desde luego advertirlo, y á cuyo cumplimiento pueda compelerse al que rehusa llenarla, es cosa de que este texto no permite dudar. La obligacion de servir personalmente á la patria, está con justicia equiparada en la segunda parte del artículo, con la de contribuir para los gastos públicos, y si se atiende á 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 proporcion y equidad, aquel aserto adquiere una evidencia irresistible; porque solo diciendo que no es una obligacion pagar los impuestos, se puede llegar sin contradiccion á afirmar que la que le es semejante, idéntica, la de defender la

⁴⁹ En mi voto en el amparo de *los dueños de las fabricas de hilados contra el presupuesto de ingreso*, he expuesto la teoría norte-americana sobre este punto. Véase el tom. 3o. de la *Cuest. Const.* págs. 20 á 37.

⁵⁰ Burroughs, *obr. cit.* pág. 368.

patria, tampoco lo sea. Si al contribuyente moroso se le embarga para obligarlo á pagar el impuesto, al mexicano egoísta que rehusa prestar un servicio público, se le compele á hacerlo aun contra su voluntad. O esto dice el precepto constitucional, ó las palabras del idioma pierden su valor cuando se trata de entender la ley suprema..... Ciertamente es que ante ningún tribunal se puede llevar á quien no quiere ser soldado, para obligarlo á 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 art. 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 á 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 á 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 á los que solo la especulación ó la utilidad privada dan origen, á los que son extraños á todo interés público, á toda consideración propia del derecho político."⁵²

Y todo eso que he sostenido hablando del servicio militar, á que los mexicanos están obligados, es por completo y necesariamente aplicable al pago del 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, á cuya sombra reposa la sociedad civil. Y del mismo modo que no es de la competencia judicial, apremiar al ciudadano á 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 á 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 á ellos corresponden, para insistir en que el apremio necesario para el cumplimiento de deberes políticos, administrativos, debe ser judicial, contencioso.

Si estas verdades solo fueran opiniones mías, desconfiaría de ellas, á 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 la 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 solo 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 solo 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 á 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 división de Poderes, de hecho lo desconoce, lo niega. Estas réplicas presuponen que el impuesto no es más que una obligación, que solo 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, solo 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 probado lo mismo que se disputa, á saber: ¿el pago de las contribuciones es obligación civil, cuya ejecución toque á 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 á emplear las medidas coactivas indispensables, para que

⁵¹ Voto en el amparo Sánchez. *Cuest. Const.* tom. 3o., pág. 551.

⁵² *Loc. cit.* pág. 561.

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 que toda desobediencia á 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 accion, se le impide que provea en la esfera administrativa á la exacta observancia de las leyes; y así nulificando á éste y haciendo monstruoso á aquel, se acaba por desconocer el principio que divide sus mutuas atribuciones, segun la naturaleza misma de los asuntos de su competencia.

La division de Poderes públicos no es un invento caprichoso de las instituciones modernas, sino una institucion filosófica, que así satisface las exigencias de los principios científicos, como llena las necesidades políticas de los pueblos; y la designacion de las atribuciones de cada uno de esos Poderes, no puede quedar tampoco abandonada al arbitrio del legislador, supuesto que ella está tambien preestablecida por los mismos principios. Aunque la ley lo ordenara, seria verdadera monstruosidad que los jueces legislaran, ó que mandaran el ejército, ó que dirigieran la política, ó que cobraran la contribucion, y seria forzoso reconocer que tal ley confundia la naturaleza de los Poderes públicos, por más que en principio consagrara la separacion y mutua independencia de ellos. Siendo esto así, no se puede negar, que aunque el art. 31 de la Constitución no precisara bien el carácter político que tienen las dos obligaciones que impone al mexicano, nunca podria ser de la competencia judicial el apremio para hacerlas efectivas, porque repugna esencialmente á 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 division 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 á defender su patria, al contribuyente moroso á 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, ni esa regla es tan general que no admita excepciones, ni menos ella legitima los abusos que á su sombra se cometen. Y es tanto más necesario dejar bien determinada la excepcion 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 á 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 á 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 arts. 1o. y 2o. de la ley de 20 de Enero de 1837, quisieron seguir esas doctrinas, si bien no acertando á darles la precision que el mandato del legislador debe tener, para evitar las dudas y aun la arbitrariedad en la

ejecucion 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 á 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 presenta una cuestion verdaderamente contenciosa, ya sea por precepto expreso de la ley, ya por la necesidad de la aplicacion del Derecho civil, ó ya, en fin, porque el Fisco haya dejado de tener interes en el negocio, desaparece el principio cuya defensa me ha ocupado, para hacer lugar á la excepcion que trato de definir. Las razones mismas que consagran á aquel, apoyan á esta, porque, como lo he dicho en una de tantas veces que he sostenido la constitucionalidad de la facultad coactiva, "pretender que los jueces y solo 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 aun 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 excepcion, es tarea del todo inútil, supuesto que nadie la niega, supuesto que tanto se la acepta, que hasta se quiere llevarla aun á ponerla en el lugar del principio. Contento por ahora con hacer notar que el reconocimiento expreso que nuestras leyes hacen de principio y excepcion, satisface por completo las exigencias de la teoría constitucional sobre la materia, puedo ya dedicar mi atencion á otros puntos.

Acabo de decir que es menester condenar el abuso que se comete con la facultad coactiva, para desarmar así en mucha parte á los argumentos con que es atacada, y ahora puedo agregar que es preciso hacerlo así, para que la institucion 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 á aquellos de que los empleados coactivos pueden ser responsables, porque para su castigo bastan buenos reglamentos administrativos, ó en último extremo las disposiciones del Código penal, sino que califico con tal nombre á ciertos mandatos de las leyes mismas coactivas, mandatos que se rebelan, no solo contra los preceptos constitucionales, sino contrar los motivos mismos de la institucion. Es interesante consagrar especial atencion al exámen de este punto.

Creo haber puntualizado bien la razón capital que legitima el procedimiento administrativo en el apremio para el pago del impuesto, y que niega á 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 á todos los ciudadanos, sino el servicio público más esencial para la vida del Estado: los tribunales, pues, invadirian 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

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

necesita agregar más para comprender que es inconstitucional, que contraría á la razon de su existencia misma, la facultad coactiva cuando del pago del impuesto se la extiende á la ejecución de los contratos; cuando se la aplica á todas las *deudas* líquidas, cualquiera que sea su origen; cuando se ejercita en otros ramos distintos del impuesto *en que legalmente se hayan convenido términos ó señalado plazos para el pago*, como desgraciadamente lo dicen de un modo literal nuestras leyes.⁵⁴ Esta verdad se afirma hasta ser inatacable, con solo 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, incluso las Reales Cédulas que tanto preocuparon al Sr. Rodríguez de San Miguel, tradiciones segun las que la facultad coactiva se ejerce, tratándose no solo de tributos, *sino de deudas y otros efectos que se debieren por cualquier causa, título ó razon*; 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. Por si se ha de respetar *la jurisdiccion contenciosa que corresponde á 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* á la que se opone la excepcion de prescripción, juzgar, en fin, de materias verdaderamente contenciosas que son de la jurisdiccion de los jueces, desde que existe la jurisprudencia?... Y por demas está decir que tal contradiccion 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 toda la institucion. Depurar á nuestras leyes de esas contradicciones, de esos errores, es una necesidad que impone el respeto debido á la suprema, es el justo homenaje que se ha de rendir á la opinion pública; más aún, es la imperiosa exigencia de la naturaleza de la institucion misma, que no consiente, sino que repugna esa monstruosa mezcla de las atribuciones administrativas con las judiciales.

La Suprema Corte de Justicia con su alto carácter de final intérprete de la Constitucion, ha reivindicado esas verdades, declarando inconstitucionales, en la parte que las niegan ó desconocen, los mismos preceptos de la ley. Muchas, incontables son las ejecutorias que definen que la facultad coactiva no puede servir para llevar á forzada ejecución los contratos; y para no hablar de cuantas pudiera, me limitaré á 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 administracion se empeñaba en cobrar el valor de una letra de cambio pagada por el aceptante, á quien la había adquirido por endoso de un jefe revolucionario, y usó del apremio para conseguir su intento. La Corte, amparando á la víctima de este atropello, dijo esto: "Considerando en cuanto al derecho que" no acostumbra ni debe al Fisco invadir la posesion de alguno ni comenzar por la ejecución" (A. Perez.-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. nXVI, núm.9): que "ningun juicio debe comenzar por secuestro ó embargo de la cosa litigiosa" (Peña y Peña. Lec. prac. for. part. 1a., cap. 4o., lec. 10, núms.12 á 16): ... que para el uso de la facultad coactiva es preciso.... que *el derecho fiscal sea claro é indudable, conforme á las leyes y disposiciones vigentes*.... circunstancia que no concurre en el crédito que se cobra á los Sres. Vivanco, porque la ley declara que se entenderán por contenciosos aquellos negocios en que se dude de la aplicacion de la ley al caso particular que se verse..... y que la Jefatura de Hacienda sigue un juicio ejecutivo contra los Sres. 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 administracion, sin usurpar con evidencia las atribuciones judiciales.

Seguro, como á mí me parece, que la facultad coactiva no puede extenderse á toda clase de deudas líquidas, cualquiera que sea su causa, título ó razon; que ella no puede ejercerse en los litigios en que el Fisco tenga interes por razon de contrato, herencia, propiedad, etc., ni aun siquiera en negocios en que se hayan convenido términos ó señalado plazos; no quiere eso, sin embargo, decir que al celebrar el Poder administrativo un contrato, no pueda pactar que en caso de inejecucion, 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 tambien en los créditos que á 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. 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 despues 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,

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

⁵⁵ Ejecutoria en el amparo Vivanco.

⁵⁶ Art. 2060, Cód. Civil.