

XVII

DE LAS DILIGENCIAS PRECAUTORIAS.

Al discutirse en el seno de la Comisión el artículo 244, se hizo la observación de que, según la forma en que estaba redactado, parecía que al demandado a quien se había impuesto un arraigo, si lo quebrantaba no se le imponía más pena que la de no hacersele personalmente la primera notificación o emplazamiento.

Para apoyar esta observación, el comisionado que impugnaba dicho artículo, hizo presente que en el 236 del Código de Procedimientos del orden común, se tuvo especial cuidado de prevenir que, en el caso de quebrantamientos de un arraigo, se impondría al culpable la pena que el Código Penal señala al delito de desobediencia a un mandato legítimo de autoridad pública, sin perjuicio de compeler al infractor por los medios de apremio correspondientes, a volver al lugar donde se siga el juicio.

La Comisión, sin embargo, creyó inútil hacer semejante referencia, pues sin ella los preceptos del Código Penal tendrán siempre la debida aplicación, y por otra parte, hacer volver al litigante que rompa el arraigo, al lugar donde se tramita el juicio, es una providencia innecesaria, puesto que el juicio continúa como si aquel estuviere presente.

En este género de controversias no se persigue, en suma, más fin que el de obtener con seguridad un fallo dado por autoridad competente y conforme a la ley.

Las diligencias precautorias dictadas para impedir que un deudor eluda sus obligaciones, o el resultado del juicio que se ha promovido, o se intente promover en su contra, presentan algunos puntos enteramente nuevos en todo lo que se refiere a la Hacienda pública federal.

A reserva de explicar oportunamente el sistema adoptado para los asuntos puramente fiscales, citaré desde luego el artículo 247, en el que se previene que los bienes embargados por diligencia precautoria se depositarán en los establecimientos de crédito, en las oficinas de Hacienda, o en su defecto, en persona abonada propuesta por el actor, bajo la responsabilidad de éste y del juez.

Tal precepto ha sido inspirado por la consideración de que generalmente estos embargos precautorios se decretarán a favor de la Hacienda pública, puesto que contra ella está expresamente prohibido hacerlo por el artículo 261; y si se trata de valores de fácil realización y de poco volumen quedarán perfectamente garantizados en un Banco, y no habiéndolo en la localidad en que el embargo se verifique, en la oficina de Hacienda de mayor importancia; pero si se trata de bienes raíces o de cualesquiera otros susceptibles de explotación, será indispensable nombrar una persona que de ella se encargue, a propuesta y bajo la responsabilidad del acreedor. Podrá suceder en casos muy especiales, que el embargo se decrete a favor de un particular, sin que por eso la disposición referida deje de ser justa y conveniente.

El artículo 261 se refiere a la Hacienda pública, cuyas rentas no pueden ser embargadas ni provisional ni definitivamente, estando como están destinadas en su totalidad a la

satisfacción inmediata de las exigencias del servicio público. Bien sabida es la teoría constitucional, según la cual el Ejecutivo no puede disponer de otros recursos que los estrictamente necesarios para cubrir los egresos comprendidos en el presupuesto de un ejercicio fiscal determinado, y no hay, en consecuencia, bienes libres en que pudiera trabarse ejecución. Tampoco puede el Gobierno verificar pago alguno, ni aun por determinación judicial, que no esté autorizado por el Congreso, según lo dice expresamente el artículo 119 de la Constitución Federal.

Si a estas consideraciones se agrega la de que la Federación contra quien en definitiva se entable una demanda fiscal, no es susceptible de ser arraigada, puesto que no puede desertar del lugar del juicio, y en todas partes tiene abiertos sus tribunales para responder a las demandas que en su contra se presenten, se apreciarán los fundamentos del artículo 261 que dice:

«Contra la Hacienda pública en ningún caso proceden las diligencias precautorias.»

El artículo siguiente está concebido en estos términos:

«El embargo precautorio procede en los asuntos en que no se ejerce la facultad económico-coactiva.» Entendiendo como debe entenderse esta determinación respecto de la Hacienda pública, queda perfectamente motivada, por qué el ejercicio de la expresada facultad está encargado a la autoridad administrativa.

El objeto de la facultad económico-coactiva es precisamente asegurar los intereses fiscales, y es claro que la Entidad que dispone de una arma semejante, no debe ni necesita ocurrir a los tribunales para que decreten lo que ella puede hacer de propia autoridad.

XVIII

DE LAS PRUEBAS.

Las disposiciones relativas a la demanda, al emplazamiento, a las excepciones y a la contestación de la demanda, no ofrecen motivo alguno de especial estudio, pues han sido generalmente aceptadas, y la Comisión se ha limitado a presentarlas con la mayor concisión y claridad.

No sucede lo mismo respecto de la prueba, en donde se han introducido algunas reformas.

La forma pública, como medio especial de prueba, ha sido definitivamente desechada en nuestra nueva ley de procedimientos federales, de absoluta conformidad con la filosofía del derecho moderno. Ni durante la época en que rigieron en el país las leyes españolas, fué generalmente aceptada, a pesar de que algunos tribunales, ya directa, ya indirectamente consideraban la opinión pública como un indicio veheméntísimo en favor o en contra del reo.

.....

XIX

DE LA CONFESION.

La confesión en el orden civil, la prueba por excelencia, *probatio probatissima*, cuando es expresa, amplia y llana, tiene o debe tener toda la autoridad de la cosa juzgada. Por esta razón

suponían los antiguos que el reo confeso se había juzgado a sí mismo: *confessus quodammodo sua sententia damnatur, o en otros términos: confessus pro judicato habetur.*

Y en efecto, el que confiesa al reconocer la acción o la excepción, acepta el derecho de su contrario, y por lo mismo pone fin a la controversia, es decir, a la materia del juicio. La ley II, título XIII, partida 3ª, previene que si el demandado declara deber la cosa o cantidad que se le pide, o el demandante manifiesta haber hecho la remisión o recibido el pago, queda plenamente justificada la demanda o excepción, y ya no se necesita de otra prueba.

.....

La representación oficial no llega, no puede llegar hasta comprometer los intereses públicos por medio de una confesión tácita. Esto, en el orden administrativo, sería verdaderamente monstruoso.

Si un tesorero municipal, por ejemplo, requerido por un juez, no informa dentro del plazo que se le fija, o si su informe no llega oportunamente al juzgado, se le declara confeso y pierde el pleito el Municipio. Es decir, que la confesión tácita o ficta produce sus efectos trascendentales contra terceras personas que ni han confesado, ni han sido declaradas confesas.

Los actos oficiales dejan siempre la comprobación necesaria en los expedientes: allí debe constar todo lo que el juez necesite para el esclarecimiento de los hechos, y no en el dicho de los empleados o funcionarios, que en último resultado sólo podría tener el carácter de prueba testimonial.

En el orden Federal estas consideraciones son todavía más decisivas, porque el Ministerio Público no verifica los hechos materia del juicio, ni tiene de ellos más que las instrucciones que en cada caso se le comunican; y en los límites de su representación, fijados por la ley, no cabe la facultad de absolver posiciones, para lo que se necesita autorización expresa y especial.

XXV

DE LOS RECURSOS

LA CASACION

Discutióse en el seno de la Comisión la subsistencia del recurso de nulidad establecido por la Constitución española en 1812, reconocido por nuestra ley en 23 de Mayo de 1837, y conservado en la ley procesal de 4 de Mayo de 1857, y se resolvió por unanimidad la substitución de ese recurso antiguo por el moderno de casación, entre otro motivos, por el muy importante de que la nulidad sólo remedia, según la ley de 4 de mayo de 1857, las infracciones del procedimiento.

Deseosa la Comisión de acertar en la constitución del recurso y en la manera de substanciarlo, quiso oír el parecer de algún abogado especialista, y Ud. Señor Secretario, se sirvió designar al Sr. Lic. Manuel Osio, quien a su muy reconocida ilustración, reúne la pericia en el ramo de que se trata, adquirida

en la práctica de muchos años, como Magistrado del Tribunal de Casación del Distrito Federal.

Este letrado estimó también estrecho é insuficiente el recurso de nulidad, y propuso se adoptara el de casación, mas amplio en sus fines y más preciso en sus preceptos. Presentó al efecto un proyecto en que tomó como precedentes el Código de Procedimientos del Distrito y la novísima Legislación y Jurisprudencia de España y de Francia.

Con muy ligeras modificaciones, exigidas en su mayor parte por la organización especial de la Suprema Corte, está ese trabajo comprendido en los artículos 527 al 557 del Código de Procedimientos federales.

Una laboriosa exposición de motivos suscrita por el autor del proyecto, obra en los archivos de la Comisión, y a ella procuraré sujetarme en las explicaciones posteriores, extractando los principales fundamentos de cada una de las innovaciones introducidas en este recurso.

Decidieron los señores comisionados, contra sus propósitos, fielmente observados hasta ahora, a definir la casación, porque siendo una novedad en el fuero federal, era necesario marcar sus caracteres, fijar sus elementos constitutivos, hacer notar su naturaleza de recurso extraordinario y su objeto de anular la resolución dictada con infracción de la ley o quebrantamiento de las formas esenciales del juicio.

La Primera Sala de la Corte es el Tribunal de Casación, y sus funciones se limitan en el fondo, a decidir primeramente sobre la nulidad del fallo reclamado. No es juez del proceso; el problema jurídico que se sujeta a su decisión, tiene dos términos: un caso definido por el fallo, y una ley que se dice infringida. Respetando la definición del caso, la Primera Sala debe sólo verificar la infracción de la ley, para decidir sobre la nulidad que al fallo se atribuye.

El artículo 559 del Código Federal enumera los casos en que procede el recurso, y además de las sentencias ejecutorias, considera las resoluciones que causan gravamen irreparable y las que se dicten: 1o. en diligencias de jurisdicción voluntaria con carácter de irrevocables, porque pueden causar agravios trascendentales; 2o. en ejecución de sentencia cuando impliquen exceso o defecto en lo ejecutoriado, tanto porque es forzoso asegurar el cumplimiento estricto de la decisión, cuanto por el respeto que se debe a la cosa juzgada; y 3o. en ejecución de una sentencia de tribunal extranjero, contraviniendo las disposiciones relativas del Código Federal, porque tales resoluciones, tan importantes para nuestro derecho público, no pueden ser examinadas sino a tiempo de la ejecución.

En el artículo 530 se señalan los casos en que no procede la casación, ya por razón de la cuantía del negocio, ya porque siendo un recurso extraordinario, no protege derechos que no han sido resueltos irrevocablemente, y pueden encontrar remedio en otro procedimiento o por interposición de otro recurso.

Entre los casos en que procede la casación, en cuanto al fondo, se colocaron dos que no figuran en la legislación común: uno que mira a la congruencia del negocio y tiene lugar cuando el fallo comprende decisiones contradictorias; y el otro de incompetencia por razón de la materia, porque radical nulidad, es conocer de un juicio para el que la ley no concede jurisdicción

alguna, y muy principalmente en el orden federal, en que dicha jurisdicción es improrrogable.

Los casos en que cabe el recurso de casación, por infracción de las leyes del procedimiento, son los establecidos en el Código del Distrito, con las reformas siguientes: se precisó, en la fracción I, la diferencia entre el emplazamiento de las partes y la audiencia de las que, sin serlo, deben ser citadas y oídas; y, en la fracción XII, se restableció el caso de no haberse seguido el procedimiento propio del juicio, caso que consignaba el Código de Procedimientos de 1872, concediendo derecho a las partes para que sus acciones se debatieran en determinada forma y no fueran excluidas del juicio privilegiado que la ley quiso otorgarles.

La dificultad de formular el recurso de casación, por las cuestiones técnicas que presenta, obligó a la Comisión a dictar las reformas que se refieren al modo y tiempo de interponerlo y continuarlo, fijando para lo primero cinco días y diez para lo segundo; de esta manera se amplía el plazo de ocho días que pareció muy corto para examinar la sentencia y fijar los motivos de la queja.

En el artículo 538 se dan las reglas para la admisión del recurso. Después de tomarse en consideración la propuesta, mejora y depósito, se consignó en la fracción III que el recurso debe intentarse por persona legítima que haya litigado, y en la VI que no se interponga sino contra la parte resolutive de la sentencia, pues aunque es cierto que la decisión es la consecuencia de las premisas establecidas en los considerandos, no siempre las sentencias son concretas y precisas. La fracción VII resuelve una cuestión ardua y radical: la queja no debe admitirse cuando se dirige contra la apreciación de la prueba y demás actos de facultad soberana del juez del fondo. Sin embargo, el hecho puede ser materia de casación, si el juez, al apreciarlo, desconoce el precepto legal que lo valora; en tal caso la cuestión de hecho se convierte en cuestión de derecho, y es propia de la casación. Si sólo se limita el juez a interpretar, donde cabe su poder de interpretación, ya penetrando la intención de las partes, ya dando a determinados conceptos todo su alcance jurídico, está dentro de su facultad soberana de apreciación de los hechos, y su juicio no cae en el dominio del tribunal de casación. Lo mismo debe decirse cuando el juez hace apreciación de prueba combinada, teniendo presentes los distintos elementos ministrados por las partes, porque no hay ley que determine, entre varios medios de prueba, cuál sea el que deba prevalecer, ni la hay para que forme su criterio discrecional, descansando en hechos varios y no directos, para justificar las pretensiones respectivas de las partes. En general, siempre que la ley deja al arbitrio del juez del proceso la apreciación de la prueba, la cuestión que sobre esto se sucite será cuestión de hecho, ajena de todo punto a la competencia del tribunal de casación.

La organización de la Suprema Corte, las atribuciones que se confirieron a la primera de sus salas para conocer de este recurso, y la necesidad de no dejar en suspenso el derecho del que obtuvo, a cuyo favor milita la verdad legal, originaron una importante reforma en el modo de substanciar el recurso.

El tribunal de casación en otros países está dividido en cámaras o salas de admisión y de casación: a las primeras corresponde examinar los recursos en sus requisitos de proce-

dencia, tiempo y forma; a las segundas, las cuestiones graves en que se encuentre comprometida la incolumidad de la ley.

El Código del Distrito, en su artículo 731, encomendó a la Sala de casación la facultad de resolver sobre la legal interposición del recurso; más bien dicho, le impuso el deber de calificar su admisión; y la práctica enseñó que en una gran parte de los interpuestos no se cumplían las exigencias de la ley. Las visitas, sin embargo, tenían verificativo y en ellas se debatía la interposición del recurso y la cuestión controvertida en el litigio para el caso de nueva sentencia, aumentando así la labor de la Sala y el gravamen de los litigantes, cuando la resolución se concretaba a declarar que el recurso había sido mal interpuesto.

A remediar esos males se dirige la nueva substanciación que reglamentan los artículos 539 a 545 del Código Federal. En ellos se dispone que se substancie un artículo sobre admisión oyendo a las partes. A los requisitos de preparación, mejora y procedencia se agregan los de forma del libelo, la cual se determina minuciosamente con el fin de que se concrete y precise la cuestión que debe resolver la Sala sobre nulidad. La pieza en que se formaliza el recurso es una demanda de nulidad; debe contener con caracteres inequívocos los fundamentos de la acción que se ejercita, teniendo por términos un caso y una ley: la decisión atacada y la ley cuya infracción se acusa, aduciendo el motivo que la funde, o sea el concepto de la queja en casación. La relación lógico-jurídica de esos datos, debe dar materia para decidir si ha habido en efecto infracción que amerite la nulidad.

La declaración que se dicte admitiendo el recurso, porque llene los requisitos de la ley, no debe fundarse, para que no se externe la decisión sobre el fondo del recurso; la que no lo admita, debe ser fundada, porque cierra el debate, dejando existente la ejecutoria.

El artículo 546 contiene disposiciones que, en concordancia con los artículos 527 y 528, consignan el alcance del recurso y lo caracterizan de modo que no pueda confundirse con la instancia: previene que la Sala, al fallar, no tome en consideración más cuestiones que las legales, con lo que elimina las de hecho, que son de soberana facultad del sentenciador, y propias de la instancia, no del recurso; dispone que no se encargue el Tribunal de casación de otras quejas que las presentadas por el recurrente, pues el recurso, aunque en interés de la ley, no pone en ejercicio la jurisdicción del Tribunal, sino respecto de los agravios expresados por parte legítima; requiere que la cuestión, sujeta a la resolución del propio Tribunal, haya sido admitida para ser vista en casación, porque de otro modo no tendría grado; y, finalmente, determina que en todo lo demás queda firme la sentencia, porque la decisión que no se reclama causa ejecutoria, y no puede tocarse por ser cosa juzgada.

Se adoptó por ser más expedito el sistema de la legislación española, cuando se casa la decisión en el fondo, y se atribuyó a la misma Sala la facultad de dictar la sentencia que debe reemplazar a la casada, asumiendo las funciones de juez del proceso, una vez declarada la casación. Como anulada la sentencia, desaparecen sus fundamentos, deberá dictar su fallo por los méritos de autos (reintegra), sin más limitación que la que impuso la casación, pues no puede admitirse que un mismo tribunal sustente dos tesis contrarias, declarando la nulidad por haberse infringido una ley, que en su sentir debió regir el caso,

y que declare en la nueva sentencia que esa misma ley no lo rige. El artículo 549, que contiene esas disposiciones, en concordancia con el 542 del mismo Código, clasifica las diversas funciones que está llamado a ejercer el tribunal regulador, y las diversas resoluciones que debe dictar, como Sala de admisión; califica el grado, examina si la resolución es susceptible de ser atacada por medio de recurso, si cumple el concurrente con los requisitos de tiempo, de forma y de procedencia, exigidos por la ley; como Tribunal de casación, resuelve si existe la violación que se reclama, y en su caso anula la sentencia. Una vez casada ésta, ejerce la Sala funciones de juez del fondo, y atenta las cuestiones del pleito y la prueba rendida por las partes, entra en las apreciaciones que deben servir para resolver el derecho controvertido, y dicta la resolución final que cierra todo debate, devolviendo al de su origen los autos para la ejecución

XXVII

DE LA EJECUCION DE SENTENCIAS.

En el curso de la presente exposición de motivos he indicado someramente el sistema coercitivo que adoptó la Comisión para el servicio de los asuntos fiscales, aplazando para esta vez amplificar los principios adoptados para conciliar las facultades administrativas con los preceptos de la Constitución.

Ahora que voy a motivar el capítulo que trata de la ejecución de las sentencias, es sin duda oportuno que me ocupe en la facultad económico-coactiva, puesto que el Código de Procedimientos federales la sanciona otra vez más, declarando que las oficinas recaudadoras son las ejecutoras naturales de las resoluciones contra los acreedores del Fisco.

El artículo 565 del nuevo Código previene, en efecto, que: «En los negocios fiscales, si la sentencia declara que la oficina de Hacienda de que se trata ha obrado con arreglo a la ley, dicha oficina continuará sus procedimientos de apremio en el orden administrativo.»

Estos procedimientos de apremio emanan de la facultad económico-coactiva, que en otras épocas ha sido tan combatida, llegando algunos de sus opositores hasta calificarla de incompatible con el régimen constitucional. Pero estos ataques han sido victoriosamente rechazados, y las cuestiones constitucionales que han surgido del ejercicio de esa facultad, extensamente discutidas en la prensa y en los Juzgados de la Unión, han venido a quedar definitivamente resueltas en el sentido de que el Estado debe tener esa eficaz atribución al recaudar los ingresos, sin que esto implique una conjunción irregular entre las funciones administrativas y las judiciales.

Jurisconsultos eminentes del Foro Mexicano han tratado tan importante materia; pero sus escritos, perdidos y olvidados ya, son desconocidos hoy, y esto me obliga a reproducir algunos de los principales fundamentos expuestos en pro de la facultad coactiva, y a analizar especialmente las doctrinas del más reputado de aquellos tratadistas, el Sr. Lic. Vallarta, a pesar de que ni la Comisión, ni el autor de este memorandum, estuvimos conformes con todas las conclusiones de tan distinguido abogado.

Comisionado este último por el Señor Ministro de Hacienda, para que formalizara un estudio sobre la constitucionalidad del ejercicio de la facultad económico-coactiva, y de las leyes que la establecen y reglamentan, el Sr. Vallarta presentó en 31 de Agosto de 1883 su notabilísima monografía sobre este punto de derecho patrio.

Comienza defendiendo nuestras leyes sobre el apremio administrativo del cargo que muchas veces se les ha hecho de ser una invención de la dictadura, que rompió las buenas tradiciones de la antigua legislación española; y para ello el Sr. Vallarta prodiga gran caudal de erudición, citando varias leyes españolas y deteniéndose especialmente en la llamada «Instrucción de 13 de marzo de 1725,» según la cual, los alcaldes y regidores, encargados siempre del cobro de las rentas reales, tenían que sufrir el apremio en lugar de los causantes morosos, consistiendo ese apremio en prisión por determinado tiempo, prisión que sufría a su vez el regidor segundo encargado de la cobranza, en substitución del primero, cuando tampoco aquel hacía el entero correspondiente en las cajas del rey.

Y este sistema de apremio subsistió en España más de un siglo, reagrandando su vigor las Cortes de 1820, que hicieron extensivas las onerosas obligaciones que tenían esos *segundos contribuyentes* municipales a los síndicos procuradores de los ayuntamientos.

El sistema de recaudación imperante en España obligaba a los funcionarios recaudadores a ser duros y opresivos con los causantes, a fin de recaudar así prontamente los tributos, y librarse de las vejaciones personales que tenían que sufrir cuando el contribuyente no pagaba su impuesto.

Fatigante sería seguir en todos sus detalles el estudio que hace el Sr. Vallarta de los procedimientos de recaudación empleados en España, en Francia y en los Estados Unidos del Norte, para demostrar, por un método comparativo, que nuestras leyes de apremio fiscal son más benignas que las que rigen en aquellos países donde se castiga al causante moroso con ejecuciones, prisiones, embargos y ventas de bienes, no en su justo valor, sino en la cantidad suficiente apenas para cubrir el impuesto, arruinando así al contribuyente.

Basta lo que acabo de apuntar para conceder que la facultad económico-coactiva se ejerce entre nosotros de un modo mucho más liberal que en otros países, y paso a reproducir los fundamentos con que sostiene el Sr. Vallarta que esa facultad se compece perfectamente con la suprema ley de la República.

Ocurre aquel jurisconsulto al origen del deber de pagar los impuestos, y estudia el artículo 31 de la Constitución, que dice: «Es obligación de todo mexicano: I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria. II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes.»

También los extranjeros residentes en el país tienen la obligación de pagar los impuestos, y así lo ordena el artículo 33 de la misma Constitución, previniendo que «deben ellos contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes.»

Sentada esta base, el Sr. Vallarta deduce de ella, con perfecta lógica, que el pago del impuesto es una obligación *política*, no civil, porque, consagrada por la Constitución, no emana de contrato alguno, ni está regulada por el derecho civil, ni puede resolverse en controversia jurídica.

Por lo contrario, el impuesto es una imperiosa exigencia del orden político, pero regida por el derecho administrativo, y constituye un servicio público, que se debe prestar, aun contra la voluntad del obligado.

Equipara el Sr. Vallarta la obligación de pagar los impuestos con la de defender a la Patria: porque así como para la autonomía de ésta es indispensable su defensa por sus propios hijos, así el pago de las contribuciones es precisa condición para la existencia del Gobierno y para el mantenimiento del orden público a cuya sombra reposa la sociedad.

De aquí se deduce, que así como no es de la competencia de la autoridad judicial apremiar al ciudadano a tomar las armas, haciendo de su resistencia una cuestión contenciosa, tampoco lo es hacer efectivo el pago del impuesto, ni aun en el caso de que el deudor se oponga a cubrirlo, para convertir así en judicial asunto que por su esencia es administrativo.

Pretender que la recaudación del impuesto, en caso de resistencia del causante, es de la competencia de los Tribunales, es querer confundir las atribuciones de los Poderes públicos, pues para aceptar esa teoría, sería preciso afirmar que la obligación de contribuir a los gastos públicos es civil, y que es atribución de los jueces hacer efectivo el pago de las contribuciones, es decir, dar a los Tribunales funciones administrativas, como las de cuidar de que los servicios públicos se presten en la forma y tiempo que prescriben las leyes.

Como se ve, con tan absurda teoría, no sólo se trastornaban las facultades de los Poderes públicos, dando al Judicial las funciones administrativas propias del Ejecutivo, sino que se alteraba la naturaleza de estos asuntos, haciendo contenciosos los que únicamente pertenecen a los ramos de la administración.

Al exponer así en síntesis los principales e incontestables argumentos en que se sostiene la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva de que está armado el Ejecutivo para recaudar los impuestos, pareceme que contesto los ataques de los opositores que impugnan dicha facultad, afirmando que ella borra la división de Poderes que establecen todas las constituciones modernas de los pueblos cultos, y principalmente la nuestra.

En efecto, los que intentan que el apremio judicial sea el único medio de recaudar el impuesto retenido por causantes morosos, son los que confunden las atribuciones de los Poderes públicos.

Es que los contradictores suponen que el impuesto no es más que una obligación nacida del ficto y utópico pacto social, lo que es enteramente sofisticado, porque el impuesto, más que un deber, más que un vínculo de derecho, es una imprescindible necesidad política. Y olvidando esta verdad irrefutable, creen que toda resistencia sólo puede ser vencida por la acción judicial, sin tener en cuenta que no son los jueces los que cuidan del cumplimiento de los servicios públicos.

Desgraciadamente el señor Vallarta se extravió del camino recto que seguía, y olvidando su propia y poderosa argumenta-

ción en pro de la facultad coactiva para cobrar el impuesto, la combate creyéndola anticonstitucional cuando con ella se cobran otras clases de deudas líquidas a favor del Estado o del Municipio, cualquiera que sea su origen. Pretende que quitar a los jueces el derecho de que juzguen de los contratos en que el Fisco está interesado como contrayente, y que ellos sean los que decreten su ejecución, por la vía de apremio, es desnaturalizar la institución subvertir los principios que la sostienen, autorizar la usurpación administrativa sobre la judicial, confundir las atribuciones de los Poderes y rebelarse contra los preceptos constitucionales.

Sin duda el señor Vallarta no tuvo tan a la vista nuestras leyes fiscales como las extranjeras que cuidadosamente estudió, y a esa omisión se debe que erudito escritor, como sin duda lo fue, olvidara que nuestra legislación hacendaria jamás ha cerrado las puertas de la justicia a los que pactan algún servicio con el gobierno, cuando de ese pacto surge alguna controversia.

Tampoco tuvo en cuenta que en muchos de esos contratos a que se refiere, la parte contrayente pactó someterse a las leyes; y como una de esas leyes es la de la potestad coactiva, indudable es que se sometió a ella renunciando cualquiera otro derecho.

Yo no debo estudiar en este trabajo todos los casos en que puede un adeudo con el Fisco hacerse litigioso, ni me es fácil mencionar todos los orígenes de los adeudos de carácter federal; pero creo suficiente presentar el motivo que tuvo la Comisión para conservar la facultad económico-coactiva en la amplitud que le da la ley de 14 de Diciembre de 1871, es decir, extensiva a toda clase de adeudos fiscales.

La Comisión aceptó el principio planteado por el Sr. Vallarta, de que la recaudación del impuesto es imperiosa necesidad política, porque importa la precisa condición de la existencia de los Poderes públicos, de la conservación de la paz, y en suma, de la vida social; pero es evidente que para todo lo anterior no basta el impuesto, sino que tanto como éste son indispensables todos los demás ingresos que constituyen el Tesoro público, sin cuya recaudación sería imposible cubrir el Presupuesto de egresos.

De aquí naturalmente se infiere, que tan necesario es para el mantenimiento de la existencia social y del orden público el cobro pronto y oportuno del impuesto, como lo es el cobro de todos los adeudos fiscales, que constituyen otras rentas públicas. Luego el mismo sistema de recaudación debe regir en todos los casos.

La constitucionalidad de la facultad económico-coactiva no parte sólo del artículo 31 del Pacto Federal, sino de todo nuestro organismo constitucional que, deslindando las facultades de los tres Poderes, encargó al Ejecutivo la administración de los ramos públicos, la vigilancia de los servicios fiscales y la ejecución de las leyes.

Por lo mismo, el apremio administrativo es inherente a la autoridad ejecutora, en la cual se ha depositado la fuerza pública, precisamente para que sofoque todas las resistencias que se opongan al desempeño de su elevado encargo.

Ahora bien; la ejecución de las leyes de ingresos es una condición de la soberanía, porque la Nación que no tiene los recursos indispensables para llenar las exigencias de sus servicios, no es viable ni puede ser independiente.

He aquí por qué nuestra ley fundamental dotó al Poder Ejecutivo de todos los elementos necesarios para llenar con exactitud y eficacia tan grave y trascendental encargo, como se deja entender del contenido de la fracción I del artículo 85.

He aquí por qué la Comisión aceptó en toda su latitud el apremio administrativo, como indispensable para el buen servicio fiscal, persuadida de que estaba dentro de las prácticas constitucionales: y por tal motivo redactó, como dije ya en su ocasión, el artículo 262 del Código de Procedimientos Federales, en el que se previene que el embargo judicial precautorio, sólo procede en los asuntos en que no se ejerce la facultad coactiva.

Mas no por eso se prejuzgue que el causante queda incondicionalmente sometido a la presión autoritativa del fisco, y despojado de toda medio de defensa, cuando cree vulnerado su legítimo interés.

Nuestras leyes fiscales y el Código novísimo han salvado todas las garantías y derechos de los contribuyentes, como puede verse por la breve exposición que de los procedimientos judiciales, en esta materia, voy a presentar.

En los adeudos fiscales, y principalmente en la recaudación de todos los ramos de ingresos, la autoridad administrativa procede ejecutando la ley; pero si encuentra resistencia de parte de un causante, abre dicha autoridad una instrucción sumarísima, en la que se oye al causante, y si es necesario, busca la comprobación de los hechos favorables o adversos al deudor, y en vista de éstos resuelve y ejecuta su fallo. Si el particular se considera ultrajado por la autoridad; si juzga que su derecho ha sido violado, puede ocurrir, en vía de queja, a los tribunales competentes, para demostrar la ilegalidad o improcedencia de la resolución administrativa pronunciada en su contra.

Surge entonces la única controversia posible entre una autoridad y un particular, controversia en la que se va a investigar si fue ilegal el acto ejecutado, o en otros términos, si hubo extralimitación de facultades, abuso de poder o mala aplicación de la ley.

Mas la contienda judicial no se abre sino cuando se han asegurado ya los intereses fiscales, apareciendo en este caso el Fisco como parte demandada.

Tramitado el juicio en los términos que previene el mismo Código, los tribunales respectivos resuelven el punto jurídico, y luego que su sentencia cause ejecutoria, cesa la intervención de la Justicia federal, la que no puede ni debe ejecutar esa sentencia en favor o en contra de la Hacienda pública.

Si los tribunales declararon que la resolución administrativa que motivó el juicio fué legal, es decir, si la sentencia fué favorable al Fisco, la oficina respectiva continúa sus procedimientos de apremio contra el deudor resistente, procedimientos que se habían suspendido durante la secuela del juicio.

.....

El carácter especial que tuve en el seno de la Comisión me decide a extenderme sobre este punto, y por eso a riesgo de incurrir en algunas repeticiones y de trastornar el orden numérico de los artículos, me propongo coordinar aquí las disposiciones decretadas en beneficio del Fisco.

I. LA PRESUNCION DE SOLVENCIA.- La Comisión la otorgó en toda su latitud a la Hacienda pública, al no exigir al fisco litigante los requisitos que se imponen a los particulares en determinados trámites judiciales.

El artículo 251 del Código federal previene, que de las diligencias precautorias quede responsable el que las pida, y no podrán decretarse sin que el solicitante dé fianza para responder de los daños y perjuicios que se sigan, porque no se entable la demanda en el término legal, porque se revoque la providencia o porque sea absuelto el reo.

El Ministerio Público, único representante de la Nación ante los tribunales, según la parte final de dicho artículo, no está obligado a dar fianza cuando pida una diligencia precautoria, porque se supone perfectamente solvente a la Nación, que es aquí el poderdante.

El artículo 495 ordena que el Ministerio Público, por la razón expuesta, no está obligado a presentar la caución que se requiere para ejecutar una sentencia o auto recurrido, y el 535 lo exonera del deber de constituir el depósito al iniciar el recurso de casación.

II. EL ASEGURAMIENTO PREJUDICIAL.- El artículo 262 deja expedito el ejercicio de la facultad coactiva para toda clase de adeudos fiscales, y cuando no proceda, puede el Fisco ocurrir a los tribunales en demanda de una providencia precautoria.

III. LA PROHIBICIÓN DE EMBARGAR LAS RENTAS FEDERALES.- El artículo 566 que legalizó tal prohibición, acaba de ser objeto de especial estudio.

IV. LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS SENTENCIAS FAVORABLES A LA HACIENDA PUBLICA.- He manifestado ya los fundamentos de esta prerrogativa sancionada en el artículo 565, después de haber merecido especial estudio de la Comisión, que al plantearla como una novedad en el derecho fiscal, quiso completar su sistema económico-jurídico.

V. NO PROCEDE LA DESERCIÓN DEL RECURSO CONTRA EL FISCO.- Antes de la promulgación del Código de Procedimientos federales, éste era un punto dudoso en la legislación y en la jurisprudencia. Ahora está perfectamente definido en el artículo 562, en donde se pusieron a salvo los intereses fiscales, sin alentar por eso la desidia o morosidad del Ministerio Público en la mejora y continuación de los recursos que interponga.

VI. LAS CONTROVERSIAS FISCALES SE DECIDEN EN JUICIO SUMARIO.- El artículo 690 enumera los asuntos contenciosos que deben resolverse en juicio sumario, y los artículos siguientes, hasta el 696, precisan los términos y trámites de esta clase de juicios.

VII. LA HACIENDA PUBLICA CONSERVA Y RECOBRA LA POSESIÓN INTERINA EN LA VÍA ADMINISTRATIVA.- Esta prerrogativa, que se examinará detenidamente, está consignada en el artículo 710 del nuevo Código, en donde se deja al particular que se creyere perjudicado, el derecho de ocurrir a los tribunales, ya en juicio sumarísimo, reclamando los actos administrativos, ya deduciendo en el ordinario la acción de propiedad o de posesión definitiva.

VIII. LA HACIENDA PUBLICA NO ENTRA EN LOS JUICIOS UNIVERSALES.- En los concursos y en las sucesio-

nes dirige sus procedimientos coactivos contra la masa de bienes concursados o hereditarios, y defiende sus derechos en juicio especial contra el síndico o el albacea.-(Artículos 712 y siguientes.)

IX. LA HACIENDA PUBLICA NUNCA ES CONDENADA EN COSTAS.-El artículo 683 así lo previene, por la presunción de que el fisco no litiga temerariamente y porque no hay tampoco condenación en costas a su favor.

Hay, además de las mencionadas, otras prerrogativas fiscales que no corresponden al procedimiento judicial, y por lo mismo no pudieron incluirse en las prescripciones del Código de que se trata.

Otro punto de importancia contiene el presente capítulo, que se refiere a la ejecución de sentencias extranjeras, y respecto del cual empezaré por transcribir la alusión que al Código de procedimientos federales hace el Sr. A. García Moreno, en su obra recientemente publicada en Madrid, y titulada *«Ejecución de las sentencias extranjeras, principios generales sobre la materia y exposición doctrinal y crítica de los sistemas seguidos por los diversos escritores, por Pasquale Fiore, y exposición completa y metódica de los preceptos y reglas del derecho positivo de todas las naciones, con varios apéndices relativos a los derechos civiles, caución judicatum solvi, envío y cumplimiento de exhortos, etc.»*

En la página 226 se refiere el autor a México, en los términos siguientes:

«INDICACIONES GENERALES.-Esta República americana, una de las más adelantadas y cultas de aquel continente, ha realizado en la materia de que se trata un marcado progreso, adoptando, al parecer, en su Código de Procedimientos Federales, de 15 de Septiembre de 1896, el sistema italiano o de simple deliberación, cuando las sentencias extranjeras deban ejecutarse, según demuestra el texto que a continuación insertamos:

«PRECEPTOS LEGALES.- Art. 557. En los casos en que deban ejecutarse por los Tribunales federales, las sentencias dictadas en país extranjero, el juez o tribunal requerido resolverá previamente si la sentencia es o no contraria a las leyes de la República, a los tratados, o a los principios del derecho internacional. En caso afirmativo se devolverá el exhorto, con expresión de los motivos que impiden la ejecución de la sentencia.»

«OBSERVACIONES.- A pesar de lo dispuesto en el artículo anteriormente citado, como cada Estado de la federación mexicana se rige por sus propias leyes y algunos por sus propios Códigos, surge aquí la duda de si, como cuestión de carácter internacional, se regirá ésta en todo el país, por la citada disposición del Código general, o si continuarán los Tribunales de los Estados regionales rigiéndose por el sistema anterior, que era el de la *reciprocidad*. Aunque hemos hecho la consulta a eminentes jurisconsultos mexicanos, no ha llegado aún la contestación, en la fecha en que entra este pliego en prensa.»

Nuestro sistema político no permite que en la República se dicte una ley general sobre puntos que corresponden al régimen interior de los Estados. El carácter internacional no basta para imponerles una legislación en asuntos del orden común; de manera que si en Francia demanda un particular o otro el pago de un crédito y se pronuncia por un tribunal francés

sentencia que deba ejecutarse en Querétaro, porque allí tenga el deudor bienes raíces, la autoridad local se encargará de la ejecución de la sentencia, sujetándose a las leyes del Estado.

El Código de Procedimientos Federales rige en toda la República para los negocios determinados en la Constitución solamente, y por lo mismo, si la sentencia que se pronuncia en cualquier país extranjero versa, por ejemplo, sobre derecho marítimo, los tribunales federales serán los encargados de ejecutarla en cualquiera parte de la República, con estricta sujeción al artículo preinserto del citado Código.

El mismo tratadista, en una nota relativa al mencionado artículo 557 dice:

«Este precepto no es todo lo claro y concreto que sería de desear en materia tan delicada, pues cabe preguntar: ¿Qué significan las palabras en los casos en que deben ejecutarse las sentencias extranjeras por los tribunales federales? ¿Quiere decir que cuando así lo establezcan los tratados, retrocediendo al sistema de la reciprocidad diplomática? ¿O quiere expresar, por lo contrario, cuando hayan de ejecutarse, por haber pedido su ejecución con todos los requisitos y formalidades que la ley prescribe? En el primer caso habría dado el legislador mexicano un paso atrás, lo cual no creemos; en el segundo, habría sido consecuente con el espíritu progresivo en que se inspiran las reformas introducidas en todas sus leyes e instituciones jurídicas.»

«De cualquier modo, bueno sería que se dictara una aclaración que disipara toda duda, si es que aun no lo ha resuelto la jurisprudencia.»

Ninguna de las dos suposiciones es exacta: las palabras «en que deban ejecutarse las sentencias extranjeras por los tribunales federales,» tienen por objeto limitar el precepto a las sentencias que, por la naturaleza del negocio a que se refieran, correspondan a la jurisdicción federal, y, por lo mismo, no puedan ni deban ejecutarse por los tribunales del orden común.

La comisión cree que con las explicaciones anteriores desaparece la duda propuesta por el Sr. García Moreno.

.....

XXXI

DEL JUICIO DE CONCURSO.

Decía el Sr. Lic. Vallarta en la crítica que hizo de uno de los proyectos anteriores:

«Que en un concurso la Federación puede tener interés, es cosa indudable; que de sus asuntos no pueden conocer más que los Tribunales federales, tampoco habrá quien lo dispute. De estas premisas se sigue, como consiguiente que por sí mismo se impone, que la jurisdicción federal, en los casos de su competencia, es atractiva, como lo declara el artículo 173 del Proyecto; pero de esto a que ella se convierta en usurpadora de atribuciones que la Constitución no le da, que la naturaleza misma de su instituto repugna, hay inmensa distancia; y hacerla no atractiva sino usurpadora convergen todas las disposiciones del Proyecto relativas a concurso. Bien está que la Federación reclame el pago del crédito que le deba el concurso, y que no permita que el juez de ésta falle las cuestiones que ese pago suscite, sino que

ejerciendo su jurisdicción atractiva, lleve esas cuestiones a sus propios tribunales; todo esto es lícito y constitucional; pero sacar todo el concurso del conocimiento de su juez, convertir en ordinario al tribunal federal, para que oiga y decida toda clase de controversias entre todos los acreedores, aun aquellas que en nada afectan a su propio interés; para que se incaute en la administración de todos los bienes del concursado; para que determine hasta quién deba ser el síndico, para que entienda hasta de los más pequeños detalles del enjuiciamiento civil, es cosa que, en mi concepto, no se puede en el terreno de los principios sostener; porque ello convierte, lo repito, la jurisdicción atractiva federal en usurpadora de la local; porque reviste a los jueces federales de la plenitud de la jurisdicción ordinaria que no tienen; porque viola, en fin, los preceptos constitucionales.»

Ya he manifestado que no se aceptó la jurisdicción atractiva en el orden federal, y expuse los motivos que la Comisión tuvo presentes para ello; pero el Sr. Vallarta la aceptaba, y no parece consecuente en la doctrina por él expuesta que acabo de insertar. En efecto, si la Federación tiene interés en el concurso y el Juez de Distrito goza de jurisdicción atractiva, ¿que otra cosa puede hacer sino avocarse el conocimiento de ese juicio universal? y entonces, ¿cómo no usurpar atribuciones? En mi concepto no puede hacerse lo uno sin lo otro. Surge por ejemplo una controversia entre particulares y queda necesariamente sujeta a la decisión de las autoridades del orden común, únicas competentes para esta clase de negocios; pero entra en tercería la Hacienda pública, y el Juez federal se avoca el conocimiento del asunto y lo substancia y decide, con lo cual usurpa necesariamente las atribuciones del juez local, por que al decidir sobre el interés público, decidió también sobre el privado.

En materia de concursos había dos prácticas igualmente viciosas: una determinada por la circular de 19 de Octubre de 1860, en virtud de la cual el Juez de Distrito atraía el juicio en que tenía interés el Fisco, y no devolvía los autos a la justicia común sino cuando aquél quedaba satisfecho, no decidía sobre derechos de particulares; se limitaba a fijar el de la Hacienda pública y a hacerlo efectivo, después de lo cual devolvía los autos para que el concurso siguiera sus trámites ante el juez competente. La segunda práctica, más generalmente aceptada era una consecuencia del privilegio fiscal: el Juez de Distrito se declaraba juez de Distrito se declaraba juez del concurso y aseguraba los bienes, nombraba y removía síndicos, pronunciaba sentencia de graduación y la ejecutaba.

En el primer caso, el abuso es inexplicable; la Justicia Federal no tiene derecho de suspender el ejercicio de la común, de paralizar su acción hasta que se decida sobre los intereses federales; en el segundo, el Juez de Distrito sale de los límites de su competencia constitucional, y oye, substancia y resuelve cuestiones de orden meramente privado.

Teniendo en cuenta estas dificultades el Sr. Vallarta, propuso una nueva forma de procedimiento, como es de verse en el siguiente párrafo de su estudio:

«Como principio fundamental en la materia, debía consagrarse éste: La Federación no entra en concurso; principio que aunque a primera vista parezca una paradoja, no lo es, como no lo fué cuando por primera vez la jurisprudencia moderna proclamó la máxima de que «el acreedor hipotecario no entra en

concurso;» y al lado de ese principio debiera consignarse la doctrina de que en el concurso en que la Federación esté interesada, sus tribunales, ejerciendo la jurisdicción atractiva que les pertenece, deben avocarse sólo el conocimiento del negocio que motive ese interés, resolviendo ellos todas las cuestiones que con él se ligen; pero dejando expedita la jurisdicción ordinaria para que siga conociendo de todos los otros asuntos del concurso, y no quedando inhibida, mientras la ejecutoria federal no se pronuncie, sino de aquel negocio del interés de la Federación.»

La Comisión estudió cuidadosamente esta nueva teoría, y encontró inadmisibles el principio de que la Federación no entra en concurso, supuesto que forzosamente concurre con los demás acreedores al reparto de los bienes que por cesión voluntaria o por quiebra declarada dejaron de pertenecer al fallido. Los acreedores comunes, con el auxilio de la justicia ordinaria, y el Fisco con el de la Federal, se aplicarán en el grado y cantidad que les corresponda los bienes de la masa común, y concurrirán, por lo mismo, en lo que al pago se refiera. No es, pues, exacto que la Federación no entre en concurso.

Hay aún otro fundamento de mayor importancia: No existe precepto alguno terminante que declare la preferencia absoluta de los créditos de la Hacienda pública federal; por lo contrario, las leyes 23, tít. 13, part. 5ª, 4 y 5, tít. 41, lib. 12, *Nov. Rec.*; 10, tít. 20, part. 3ª 9, tít. 30, part. 5ª y otras varias, suponen la prelación de ciertos créditos de particulares sobre los del Fisco, y esto hace que la teoría propuesta vacile y claudique.

En un concurso puede haber créditos preferentes al fiscal y otros no preferentes; y en tal caso, ¿qué es lo que se avoca el Juez de Distrito? «Sólo el conocimiento del asunto federal,» dice el Sr. Vallarta; pero este asunto es esencialmente relativo, y su decisión comprometerá en todo caso los intereses particulares. En efecto, si se supone que en uno de estos juicios hay cuatro créditos, tres representados por A, B y C, y otro por el Ministerio Público federal, y que el monto de los bienes alcanza apenas para pagar a uno de dichos acreedores, se tendrá la evidencia de lo expuesto; porque si el juez federal declara preferente el crédito de la Nación y lo manda pagar íntegro, quedó de hecho resuelto cada uno de los otros asuntos; si la sentencia de los tribunales federales declara que el crédito de A es preferente al crédito fiscal, y éste a los de los otros acreedores B y C, el Juez común que resolviera en otra forma la prelación, dividiría la continencia de la causa y provocaría conflictos de extraordinaria trascendencia.

Por estos motivos la Comisión no pudo aceptar las ideas mencionadas en toda la extensión que les diera su autor, pero como hay cuando menos una observación perfectamente fundada, que consiste en la inconstitucionalidad de las resoluciones del juez federal sobre asuntos extraños a su competencia, observación que ya se había tenido en cuenta y de la que hice mérito al ocuparme en la acumulación de autos, sí pareció oportuno dejar a la autoridad común el conocimiento del juicio universal, para que el síndico que tiene la representación legal de los acreedores, sea el que litige contra el Fisco, ora negándole absolutamente su derecho, ora impugnando su preferencia respecto de uno o varios de los créditos de particulares.

El Juez de Distrito no se avocará el conocimiento del negocio en virtud del fuero atractivo, ni el juez común podrá en

caso alguno decidir sobre intereses federales. La Hacienda pública, aun cuando concurra con los otros acreedores, no entrará en el juicio universal, sino que secuestrados por ella los bienes del concurso, en la cantidad necesaria para cubrir su crédito, esperará después la conformidad o la demanda de los interesados. En este último caso, podrán continuar las actuaciones ante el juez local, quien no tendrá otra taxativa que la de no disponer de los bienes concursados hasta que la sentencia de los tribunales federales cause ejecutoria.

Tales son las determinaciones de los artículos 702 y siguientes del Código federal.

.....
 XXXIII

DEL JUICIO DE AMPARO

La materia más ardua y trascendental de la legislación federal es la del amparo, ya por los extensos límites que le fijaron los artículos 101 y 102 de la Constitución, ya por su carácter esencialmente nacional, que no suministra otros precedentes que los principios de nuestro derecho público y las enseñanzas de la experiencia.

Para la resolución de las difíciles cuestiones que este punto entraña, la Comisión consultó el parecer de personas autorizadas, y además el Señor Secretario de Justicia designó al Sr. Lic. Eduardo Novoa, antiguo Magistrado de la Suprema Corte y especialista muy distinguido en Derecho Constitucional, para que la auxiliara en el estudio de este capítulo.

Este letrado presentó un proyecto de reformas a la ley relativa de 14 de Diciembre de 1882, proyecto que fué minuciosamente discutido y aceptado en los términos que aparecen en los artículos 745 y siguientes del Código Federal; presentó igualmente una extensa exposición de su proyecto, que me propongo extractar en seguida.

Como la interpretación viciosa de ciertos conceptos ha dado lugar a insistentes controversias, a la vez que al establecimiento de bases que falsean el pensamiento constitucional, ha sido ahora necesario fijar de un modo terminante la naturaleza del amparo, llamándolo juicio, como realmente lo llama la Constitución, y procurando sostener este carácter en todo el capítulo. Así quedarán extinguidas las discusiones sobre si el amparo es un recurso principal, accesorio o subsidiario, y no tendrán razón de ser las consecuencias que de semejantes dudas se derivan.

El artículo 746 restringe la acción de amparo a la parte agraviada, en acatamiento al precepto del artículo 102 de la Constitución, y explica con claridad que esta parte es la persona en cuyo perjuicio se ha violado una garantía individual.

En dicho artículo y los subsecuentes, se establecen las reglas de la personería en el juicio de amparo, que por su naturaleza reclama facilidades y amplitudes en la representación del promovente. Ni la mujer casada, ni el menor necesitarán la autorización de sus representantes legítimos, cuando el acto reclamado afecte de algún modo su integridad personal. En el derecho civil, la mujer casada tiene serias dificultades en su personalidad jurídica, que traídas al juicio de amparo, harían frustratorio e ineficaz el remedio introducido por este juicio. Por

último, la falta de autorización marital ofrece menos inconvenientes en el amparo, tratándose de bienes, que la falta de representación legítima de los menores, a quienes la ley civil ha rodeado de todo género de seguridades.

Conforme a la índole del amparo, no se ha creído que el apoderado general deba tener precisamente una cláusula especial para intentar y seguir el juicio, y las trascendencias para el representado, derivadas del hecho de entablarse la demanda, sin duda justifican el precepto del artículo 747.

No puede decirse lo mismo del desistimiento, que es con toda evidencia trascendental en perjuicio del demandante porque equivale a una renuncia de derecho, para la cual es indispensable la autorización expresa.

Conforme a esa misma índole, y con mayoría de razón, el artículo 748 facilita la representación de un procesado, estableciendo que es bastante para darle curso a la demanda, la aseveración protestativa que haga el defensor.

La prevención contenida en el segundo párrafo del artículo 90. de la ley 14 de Diciembre de 1882, no ha bastado para contener el abuso de algunos individuos que ejercen autoridad, y en muchos casos, tratándose de gente menesterosa e ignorante, ha resultado contraria al espíritu de la ley, porque es más difícil justificar el parentesco que la representación proveniente de un acto jurídico. Por este motivo, al trasladar la expresada prevención a los artículos 749 y siguientes del Código federal, se introdujeron las modificaciones reclamadas por la experiencia, y que principalmente consisten: en que el juicio se falle sin necesidad de la ratificación del agraviado, cuando se oponga la autoridad responsable; y en que el parentesco se pueda justificar con testigos, cuando la garantía violada sea de las que aseguran la vida o la libertad del hombre.

Quedan estas reformas dentro de los límites jurídicos, mediante la prevención del artículo 752, pues si a pesar de tantas facilidades no llega a justificarse debidamente la personería, justo es que se sobresea en el amparo, por causa de improcedencia, supuesto que estos juicios sólo pueden prosperar a petición de la parte agraviada, con arreglo al artículo 102 de la Constitución.

La ley de 14 de Diciembre de 1882, sin establecer de un modo terminante quiénes eran parte en el juicio, atribuía ese carácter al quejoso y al promotor fiscal, dejando sin embargo, a la autoridad responsable el derecho de rendir pruebas y alegar dentro de los términos respectivos. El artículo 753 de este Código así lo declara de un modo expreso; pero agrega algo más. La práctica ha enseñado, que respecto a los amparos contra resoluciones judiciales del orden civil, el procedimiento resultaba monstruoso e injusto para la parte contraria a la que pedía el amparo, pues sin su conocimiento, puede decirse que a sus espaldas y sin defensa alguna, se substanciaba y decidía una controversia judicial, en la que evidentemente tenía un interés indiscutible. La presente ley, cediendo a la justicia y a la opinión ilustrada, ha introducido en el artículo 753 la novedad de que, a pesar de no ser parte en el amparo ese tercero, puede rendir pruebas y alegar en el caso especial a que este artículo se refiere.

Ha sido necesario establecer, de un modo claro, el cómputo del término, para entablar la demanda de amparo. Si ésta puede promoverse en cualquier día, sea o no de fiesta, y en

cualquier momento, es consiguiente que en ese cómputo entren todos los días. Además, propiamente hablando, no se trata de un término judicial, porque nos surge en el juicio, sino más bien de un término de prescripción; en consecuencia, el principio general aplicable, exige que se computen los domingos y días festivos. Así lo dispone el artículo 761, teniendo esta disposición, sobre sus anteriores, la ventaja de la claridad y sencillez en su aplicación.

Siguiendo el método que ha parecido más lógico, procuró la Comisión desenvolver el procedimiento de este juicio especial, estableciendo en primer término los conceptos comunes a todo él, y presentando después en secciones separadas los preceptos relativos a puntos concretos y determinados. Seguiré, pues, el mismo orden, al exponer los motivos determinantes de esta nueva legislación.

SECCION I.

DE LA COMPETENCIA.

La mayor parte de las reglas de jurisdicción y competencia, están tomadas de las prevenciones generales de este Código y de la ley de 14 de Diciembre de 1882.

Las reformas introducidas hoy, se encuentran en los artículos 767, 768 y 769, y se fundan en que conforme al sistema orgánico del amparo, éste sólo debe ventilarse ante el juez de Distrito y la Suprema Corte, quedando absolutamente eliminados, en el conocimiento de esta clase de negocios, los magistrados de Circuito.

SECCION II.

DE LOS IMPEDIMENTOS.

El artículo 770 declara, que ni los jueces de Distrito ni los ministros de la Corte son recusables.

No hay excusas voluntarias; los impedimentos son forzosos, y al detallarlos el expresado artículo, agrega a los que ya establecía la ley, el parentesco del juez o ministro con la persona que ejerce la autoridad contra quien se promueve el juicio, o con la persona a que se refiere la parte final del artículo 753, y el hecho de tener pendiente el juez o ministro algún amparo semejante al de que se trate.

Los subsecuentes artículos de esta sección establecen un procedimiento claro y expedito para substanciar el incidente.

SECCION III.

DE LOS CASOS DE IMPROCEDENCIA.

Se han confundido frecuentemente los motivos de improcedencia de una demanda con los de fondo, lo que ha dado lugar a innumerables cuestiones cuya resolución legal estaba justamente exigida por el interés público. Para evitar tal confusión se agruparon en el artículo 779 todos los casos de improcedencia, tarea difícil y peligrosa, pero con la cual se logró ordenar la

materia y precisar esos motivos, antes sujetos al inseguro criterio de una jurisprudencia vacilante y contradictoria.

En los casos de improcedencia, se han incluido algunos de sobreseimiento que señalaba la ley de 1882. La razón general es que todo lo que impide que se examine el acto reclamado, es motivo de improcedencia.

De modo que, la razón de improcedencia y la de sobreseimiento, es la misma. La diferencia entre improcedencia y sobreseimiento, estriba solamente en la época en que acaece o se conoce el motivo. Si es antes de la demanda, produce declaración de improcedencia; si después, produce la declaración de sobreseimiento.

La fracción I de dicho artículo repite un precepto aceptado ya en las leyes anteriores: «no cabe amparo contra actos de la Suprema Corte.»

Las fracciones II y III se refieren a resoluciones dictadas en los juicios de amparo y a los actos que han sido objeto de una ejecutoria; y aunque a primera vista parece que los actos comprendidos en tales fracciones son los mismos, en realidad no lo son. La fracción II se refiere a las resoluciones que se dicten en los juicios de amparo; porque ha sucedido, no rara vez, que un tercero haya pedido amparo contra ellas, lo cual, si no quedara prohibido, daría lugar a una cadena interminable de juicios de este género; y la fracción III tiende a impedir que el mismo acto sea objeto de nuevo amparo promovido por el mismo individuo, aunque alegue vicios o violaciones que no se hicieron valer en el primer juicio; una se refiere a cualquiera persona, y la otra únicamente al mismo individuo que inició el amparo.

La fracción V establece la improcedencia del juicio respecto de actos consentidos, y al fijar la Comisión cuáles son éstos, tuvo que resolver cuestiones de importancia.

No se presumirá el consentimiento respecto a las penas corporales, entre otras razones, por que en aquéllas es muy perceptible el carácter de tracto sucesivo, en que la violación de garantías se renueva o se está cometiendo en cada momento de persistencia en el acto. Se tienen, sin embargo, como consentidos, pasado el término legal, los decretos y autos dictados en un proceso, pues aun cuando consistan en la privación de la libertad, el acto no constituye una pena.

Si por sentencia llegare a reputarse como tal, quedará comprendido en la salvedad con que comienza la fracción que se examina, porque la experiencia ha demostrado que de no fijarse un término, sobrevienen anomalías irreconciliables con la ley, como la de surgir un amparo contra un acto de aprehensión, después que se ha pronunciado sentencia ejecutoria.

Los incisos A, B, C y D, de la propia fracción, determinan los actos contra los que sólo puede pedirse amparo dentro de los plazos designados al efecto, pues de otro modo aquéllos se reputan consentidos.

El último de los incisos citados se refiere a la consignación de un individuo al servicio militar, caso de prescripción enteramente nuevo. Para aceptarlo, se tuvo en cuenta tanto la condición de las personas generalmente consignadas, cuanto el respeto que merece la libertad individual; y como consecuencia se fijó el término de noventa días, que es el más amplio de los concedidos, y a la vez el que señala la ley militar al recluta.

La prescripción, en este caso, no puede ser más justificada, puesto que es increíble que un hombre obligado a prestar sus servicios contra su voluntad, deje de reclamar en derecho cuando la ley le ofrece facilidades para ello, hasta el extremo de que un extraño pueda promover el amparo, a fin de poner al agraviado bajo la protección de la justicia federal.

La última parte del inciso *D*, de la fracción *V*, consecuente con el principio de que el amparo es un juicio, cerró la puerta a toda objeción contra la procedencia de la demanda so pretexto de haber recursos que debiera preferir el quejoso, siempre que éstos no se hayan interpuesto y estén pendientes de resolución ante los tribunales, porque estándolo, según la fracción *IX*, el juicio de amparo es improcedente.

Esta última determinación estaba ya aceptada por las prácticas de la Suprema Corte, fundadas en que el principio de autoridad de las resoluciones judiciales no debe exponerse a un conflicto insoluble.

Hay, además, otro motivo que justifica lo expuesto: el amparo sólo debe ocuparse en la sentencia reclamada, cuando sobre ella verse el juicio; y si dicha sentencia está pendiente de un recurso que la confirme o modifique, forzosamente habrá de llegarse a uno de estos dos extremos: o se incluye la resolución que ponga fin al recurso en la ejecutoria de la Corte, o no se incluye; lo primero sería anticonstitucional, porque la segunda sentencia no fué el acto reclamado; y lo último es absurdo, porque la violación se verificaría a pesar del amparo, como procedente de actos que no fueron materia del juicio.

Estas razones han parecido aceptables para fundar la prevención de que no cabe amparo contra resoluciones judiciales que han sido recurridas; pero entonces es indispensable que el recurso esté pendiente en realidad; de otro modo el amparo es prosperable.

La ley de 1882 prevenía que se dictara auto de sobreseimiento en cualquier estado del juicio, cuando cesaban los efectos del acto motivo del amparo, y cuando la autoridad ejecutora revocaba la disposición reclamada; pero la Comisión juzgando redundantes tales disposiciones, porque la segunda está evidentemente comprendida en la primera, sólo aceptó la que forma el texto de la fracción *VI* del artículo citado.

Por último, este artículo explica, en su parte final, el efecto perentorio o dilatorio de una resolución que declare la improcedencia, según el caso de ley en que se funda.

SECCION IV.

DE LA DEMANDA.

Las prácticas irregulares que se habían establecido en la escuela de esta clase de negocios, la revisión oficiosa que generalmente hacían los jueces, de los procesos civiles y criminales del orden común, y los amparos otorgados por motivos ajenos a la demanda, provenían casi siempre de la vaguedad con que ésta se presentaba. El artículo 780 tiene por objeto evitar tales inconvenientes: ordena primero, que se exprese cuál de las tres fracciones del art. 745 sirve de fundamento a la demanda; segundo, que si se funda en la fracción *I*, se explique la ley o

acto que viola la garantía, lo que equivale a señalar la condición esencial de la cosa demandada, sin lo cual sería imposible el juicio a petición de la parte agraviada como lo exige el art. 102 de la Constitución federal; tercero, que se fije el hecho concreto en que radique la violación, a fin de que el caso jurídico no se traslimate y el juez no pueda variar la cuestión propuesta por el reclamante; y por último, que si la demanda se funda en inexacta aplicación de la ley civil, se cite la que fué aplicada o la que debe aplicarse, y el concepto en que dicha ley no fué aplicada o lo fué inexactamente.

En las cuestiones sobre inexacta aplicación de la ley civil hay tal vaguedad, que no pueden resolverse sin estos dos elementos: el concepto de la aplicación de la ley y el caso concreto que se reclame.

El requisito de la copia en el caso de suspensión, es una exigencia de forma para que el incidente pueda substanciarse por cuerda separada. La falta de ella impide la admisión de la demanda sólo en el punto relativo a la suspensión, pero si ésta no se pide, aun sin la copia seguirá el juicio su curso en todo lo demás.

No obstante las condiciones señaladas y exigidas por la experiencia para estos juicios, el respeto a la humanidad reclama que el amparo contra la pena de muerte o contra otra de las que expresamente prohíbe la Constitución, sea atendido en cualquier forma que se proponga; y así lo dispone expresamente el artículo a que he venido refiriéndome.

El 781 fija los plazos para entablar la demanda; y al tratar de los ausentes contiene una prevención fundada en las teorías más aceptadas: no se tendrán como ausentes del lugar los que tengan en él mandatario admitido en el juicio en que se haya dictado la resolución motivo del amparo.

SECCION V.

DE LA SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO.

La prescripción contenida en el artículo 27 de la ley de 14 de Diciembre de 1882, daba lugar a demoras perjudiciales para los intereses del que pedía un amparo, para los del tercero y para la misma causa pública, pues con motivo de los trámites y dilaciones que originaba la revisión de la suspensión del acto, el juicio se paralizaba por mucho tiempo. La Comisión conjuró este mal con los preceptos de los artículos 780 y 783, en virtud de los cuales la expresada suspensión se substanciará en incidente, por cuerda separada.

Los casos de suspensión designados en el Código son, substancialmente, los de la ley de 1882; pero en el art. 786 se previno que la suspensión se decreta *de oficio* y sin demora cuando se trate de la pena de muerte, destierro o cualquiera otra prohibido expresamente por la Constitución federal.

Acontece que el Juzgado de Distrito niega indebidamente la suspensión; y mientras la Suprema Corte revisa el auto relativo, el acto que se reclama se ejecuta o consuma, de tal manera que el amparo se frustra y nulifica. Es, por tanto, necesario, que la autoridad contra quien se reclama mantenga las cosas en el

estado que guarden, aunque el juez niegue la suspensión, hasta que la ejecutoria ponga término al incidente, y así se previene en el artículo 791.

El 793, al prevenir que el tercero perjudicado puede interponer el recurso de revisión del auto en que el juez mande suspender el acto, cuando éste consiste en una resolución dictada en juicio del orden civil, ha dado fuerza legal a lo que la Suprema Corte había estado practicando por equidad.

Determina el artículo 798 que no cabe suspensión de actos negativos, y aunque los define, es posible que surja la duda, porque todo precepto admite una expresión afirmativa o negativa sin cambiar su naturaleza; pero esta última tiene un carácter firmemente positivo o negativo, y a este carácter se refiere el artículo, puesto que legalmente es imposible suspender un acto para el efecto de que la autoridad otorgue lo que ha negado, sin que esta suspensión implique la concesión definitiva del amparo. Es de esperarse que la autoridad judicial aplique con exactitud este precepto, inspirándose en las reglas de interpretación.

SECCION VI.

DE LA SUBSTANCIACION DEL JUICIO.

La declaración de improcedencia impide examinar la cuestión propuesta por el reclamante. Si de los elementos mismos que el actor lleva en su primer escrito aparece ya de un modo indudable la improcedencia, en cuanto al tiempo, forma o naturaleza del acto reclamado, el juez debe declararla desde luego. Esto es lo que previene el artículo 799 en su primer párrafo, resolviendo dudas no previstas en las leyes anteriores. Si la improcedencia no es manifiesta, el juez de Distrito ante quien se promueva el amparo tendrá que substanciarlo con arreglo a la ley.

Entre las modificaciones introducidas deben mencionarse las que se fundan en los siguientes motivos.

En la mayoría de los casos es la autoridad ejecutora quien debe justificar la legalidad constitucional de sus actos, porque está en aptitud de hacerlo y por el empeño que para ello se supone en todo funcionario cuando sobre él pesa una acusación que produce alguna duda sobre la legalidad de su conducta oficial.

Para que este precepto no dé lugar a abusos, y para dejar a dicha autoridad en aptitud de justificar esos actos y a salvo el derecho de tercero, el artículo 802 previene que en estos casos se abrirá el juicio a prueba.

El hecho de constituir en los amparos una nueva instancia o un nuevo juicio sobre lo mismo que los tribunales comunes habían decidido, ya era causa de irregularidades, inconveniencias e injusticias; pero con la inícuca anomalía de substanciarse sin la intervención del contrario, hiriendo sus intereses sin su conocimiento ni intervención. El artículo 808 pone un dique a semejantes errores. Los tribunales federales apreciarán el hecho, tal como aparezca probado en la sentencia reclamada. No se podrán tener en consideración más que las pruebas que se refieren a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se acuse

como violatorio de garantías individuales, y nunca las que debieron rendirse en el juicio correspondiente para probar el hecho objeto de la resolución reclamada.

Se ha venido acentuando cierta antipatía contra el amparo, no obstante que es la institución más previsora, benéfica e importante de que puede gloriarse la Nación. Los Estados se sentían heridos en su soberanía viendo invadidas las facultades de sus tribunales por los de la Federación, hasta el punto de que las interpretaciones de éstos, a pretexto de amparos, amenazaban reconcentrar toda la administración de justicia. El artículo 809 limita justamente la acción del amparo, elevando a precepto legal lo que estaba ya en la conciencia pública ilustrada.

Las disposiciones sobre multas en estos juicios en que no hay condenación en costas, daños ni perjuicios, son más precisas que las de la ley anterior. Cuando un ministro vota en pro de un amparo, debe presumirse que el motivo para pedirlo no acusa la temeridad de quien lo alega, y no puede haber multa conforme al artículo 810. En todos los demás casos, sólo la insolvencia comprobada podrá impedir que se haga efectiva la expresada multa.

Por último, un elemento de acierto es sujetar a nuevo examen una cuestión en puntos tan delicados, como son los que puede envolver un amparo. Por tal motivo el artículo 811 previene que las sentencias, las resoluciones de improcedencia y las de sobreseimiento, de ningún modo puedan ejecutarse sin la revisión previa de la Corte.

SECCION VII.

DEL SOBRESEIMIENTO.

El sobreseimiento en el juicio de amparo se ha definido con toda claridad. Los términos en que estaban redactados algunos artículos sobre esta materia, dieron lugar a dudas y a errores que no tendrán motivo de ser en lo futuro. La fracción II del artículo 812 establece, que procede el sobreseimiento cuando muere el promovente durante el juicio, si la garantía afecta sólo a su persona; si trasciende a sus bienes, debe seguirse el procedimiento hasta pronunciarse sentencia, sin perjuicio de que el representante de la sucesión del quejoso pueda desistirse.

Por lo demás, todos los casos de improcedencia lo serán de sobreseimiento, cuando ocurran o se descubran durante la tramitación del juicio.

SECCION VIII.

DE LAS SENTENCIAS Y DEMAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE.

La segunda parte del artículo 818 evitará una cuestión que a menudo se presentaba en la Corte, y que no siempre era resuelta del mismo modo. Habiéndose marcado en este capítulo la diferencia que hay entre la resolución de procedencia o improcedencia de un amparo y la sentencia que lo concede o lo niega, inútil parece manifestar que no se pueden decidir en la

misma votación puntos enteramente diversos. La improcedencia es la ineptitud de la acción para ser examinada en el juicio, haya o no violación de garantías. La sentencia que concede o niega el amparo, presupone la procedencia de la acción y declara solamente si hubo o no violación de garantías, para el efecto de amparar o negar el amparo.

El artículo 824 contiene una rectificación importante del art. 42 de la ley anterior. Faculta a la Corte y a los jueces de Distrito para suplir el error de la parte al citar la garantía violada; pero no permite alterar el hecho concreto expuesto en la demanda, ni alterar el concepto cuya expresión exige el segundo párrafo del artículo 780, en su respectivo caso.

SECCION IX.

DE LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS.

La única novedad introducida en este punto, consiste en la concesión hecha expresamente a los terceros perjudicados por el exceso en la ejecución de sentencias de amparo, de poder ocurrir en queja a la Suprema Corte de Justicia. Semejante disposición no necesita razones para fundarse; ella se impone por su equidad indiscutible

.....