

100

CONSULTA SOBRE LA FACULTAD ECONÓMICA-COACTIVA

México, diciembre 10 de 1884

Señor Magistrado don Antonio Gutiérrez.
Morelia.

Muy señor mío y compañero de mi consideración y aprecio:

Hasta el sábado pasado llegó a mi poder su grata de 17 de noviembre último, y obsequiando los deseos que en ella me manifiesta, me apresuro a darle la respuesta debida, exponiendo la opinión que he formado respecto de la sentencia, que declaró que "los créditos que no tienen origen fiscal, pero que pasan al fisco por virtud de un contrato, como el de cesión, no pueden cobrarse por los agentes fiscales, empleando éstos la facultad económica-coactiva".

Los señores licenciados Gómez, Guido y Ortega han considerado esta materia bajo distintas fases, viéndola principalmente a la luz del derecho civil, fiscal y administrativo: ni agregaré yo ni una palabra al notable estudio hecho por esos distinguidos letrados; pero intentando afirmar más aún, si es posible, la conclusión a que ellos han llegado, procuraré hacer algunas indicaciones en el terreno constitucional, que apoyen la creencia que tengo de que esa sentencia está enteramente arreglada a la Suprema Ley de la Unión y que por consiguiente, no sólo no da lugar a proceder contra los Magistrados que la suscribieron, sino que por el contrario ellos habían upulado esa ley, si hubieran autorizado al fisco o a sus agentes, para ejercer la facultad coactiva, en el cobro aún de capitales que tengan origen fiscal.

Muchos y muy distinguidos jurisconsultos entre nosotros han acatado el ejercicio de la facultad económica, coactiva, considerándola anticonstitucional por diversos capítulos; porque ella implica la confusión de poderes que prohíbe el artículo 50 de la Constitución; porque ella está en pugna con el precepto del artículo 17 de este mismo supremo Código supuesto que importa la autorización al fisco para ejercer violencia para reclamar su derecho, sin ocurrir a los tribunales en demanda de justicia.

Aun poniéndome en frente de autoridades científicas tan respetables en nuestro foro, como la del señor Mionta yo, después de largo y concienzudo estudio de esa difícil materia, siempre defendí, cuando tuve la honra de presidir la Suprema Corte, el parecer contrario, confirmando que nuestra Constitución no ha despojado al fisco de su facultad de exigir con apremio los impuestos, cuya cobranza no se puede, no se debe, hacer judicialmente, sino cuando ocurra algún punto contencioso del que la administración nunca puede conocer.

Prescindiendo de las consideraciones generales que ministra la filosofía del derecho público, para fundar esos conceptos y consideraciones que un jurisconsulto español condensa en estas palabras: "si las contribuciones son una necesidad vital para los Estados, que no pueden vivir sin tesoro público, la acción de recaudarlas compete a la administración activa e indeclinable"; prescindiendo, digo de esas consideraciones generales, yo he fundado el ejercicio de la facultad coactiva entre nosotros en el artículo 31 de la Constitución. Creyendo que ni la obligación de servir a la patria, ni la de pagar los impuestos traen su origen del contrato, ni están reguladas por el derecho civil, ni pueden asumir la forma judicial, he concluido asegurando que el pago de las contribuciones es un deber político, que se impone como condición precisa de la existencia de

todo Gobierno, del mantenimiento del orden público a cuya sombra reposa la sociedad. Y del mismo modo que no es de la competencia judicial apremiar al ciudadano a tomar las armas formando de su resistencia una cuestión contenciosa tampoco lo es hacer efectivo el pago del impuesto, ni aun en el caso de que el deudor se oponga a verificarlo, para convertir así en judicial, negocio que por su esencia es administrativo. Inspirado por estas ideas que apenas indico, se ha arraigado profundamente en mi ánimo la creencia de que no puede ser judicial el apremio del impuesto, porque el poder administrativo debe tener en su esfera de acción la suma de facultades necesarias, para hacer efectivos los servicios públicos, en cuya regulación no puede inmiscuirse el poder judicial.

Pero al defender así filosófica y constitucionalmente la facultad coactiva, he estado muy lejos de cohostrar los abusos que a la sombra de esos principios se someten, de creer siquiera que nuestra legislación sobre esta materia está arreglada a ellos. 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, desde el momento en que falta esa condición esencial de su legitimidad, él degenera en atentado contra las garantías individuales, en usurpación de las atribuciones de los jueces. Cuando ese apremio se quiere aplicar a la ejecución de los contratos, a todas las *deudas líquidas*, cualquiera que sea su procedencia; cuando él se ejercita en ramos fiscales distintos del impuesto, aunque en ellos se *hayan convenido legalmente términos o señalado plazos para el pago*, como lo dice el artículo 3o. de la ley de 20 de enero de 1837, el tal apremio administrativo no es más que un abuso de poder de la autoridad, que condenan severamente los textos constitucionales, invocados por los enemigos de la facultad coactiva, para negarla aun tratándose de contribuciones.

Porque no lo he dicho en uno de mis votos "pretender que los jueces y sólo los jueces hagan el cobro del impuesto, siempre que el deudor se resista al pago, aun así 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". (Tomo 30 de mis Votos, página 114). Si en tanto los tribunales son incompetentes para decretar el apremio fiscal en materia de impuestos, en cuanto que éstos no provienen de contrato, sino que importan un servicio público que no se rige por el derecho civil, intentar que tampoco juzguen los jueces de los contratos, en que el fisco esté interesado como contrayente y no sean ellos quienes decreten su cumplimiento, es desnaturalizar la institución, es subvertir los principios que la sostienen, es autorizar las usurpaciones administrativas sobre la autoridad judicial, es confundir los Poderes, es en fin sublevarse contra los preceptos constitucionales.

Si la legitimidad de esa institución se deriva de la facción II del artículo 31 de la Ley Suprema; si a pesar de la licitud del apremio fiscal luego que surge una cuestión verdaderamente contenciosa, en que haya de aplicarse la ley civil, la jurisdicción administrativa cede ante mi la judicial; si los empleados de hacienda no han de *ingerirse en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces*, como también lo declara la ley de 20 de enero de 1837, porque será absurdo sobre toda ponderación, que ellos calificaran la validez de un contrato atacado de nulidad, que mandaran ejecutar una *deuda líquida* excepcionada por la prescripción, autorizar esa misma ley a tales empleados, para que dicten providencias coactivas en negocios en que por *cualquier título o derecho*, se deban al fisco caudales, bienes o efectos, es no sólo caer en manifiesta contradicción; sino permite la invasión de la competencia judicial; desconocer la razón capital de la Institución, la necesidad política del pago del impuesto; desnaturalizándola al extenderla a asuntos en que el derecho y la obligación, la acción y la excepción se rigen por la ley común y se dirimen única y exclusivamente por los tribunales. Todo esto, que confunde monstruosamente los poderes públicos, está terminantemente prohibido por el artículo 50 de la Constitución.

El detenido estudio que he hecho de nuestra legislación sobre este punto, me ha patentizado otras muchas contradicciones en que en ella incurre, inspirada como está en motivos que no obedecen a un pensamiento único; y me han hecho ver además que muchos de los preceptos de nuestras leyes, tomados de la antigua legislación española y de alguna otra extranjera, están en completa pugna con los preceptos de la Constitución. Abundando en este convencimiento, siempre sostuve con mi voz y con mi voto estas opiniones en la

Suprema Corte; y aunque no se puede decir, por desgracia, que hayan quedado aclaradas todas las dudas y definidos todos los puntos, que abraza esta difícil materia, si, se ha uniformado nuestra jurisprudencia federal, respecto de las cuestiones que motivan este dictamen; muchas ejecutorias de ese alto tribunal existen declarando que la facultad coactiva no alcanza a hacer efectivas las deudas provenientes de contratos, a autorizar a los agentes fiscales a decidir las cuestiones contenciosas, que la ejecución de ellos promueve. En el Juzgado de Distrito de ese Estado, bien lo recuerdo, existen varias de esas ejecutorias que la facultad coactiva no alcanza a hacer efectivas las deudas provenientes de contratos, a autorizar a los agentes fiscales a decidir las cuestiones contenciosas, que la ejecución de ellos promueve. En el Juzgado de Distrito de ese Estado, bien lo recuerdo, existen varias de esas ejecutorias que recayeran en negocios, en que se trataba de contratos de origen fiscal, y en las que se declaró inconstitucional el ejercicio de la facultad coactiva.

Veo que en el caso que ahora me ocupa, se ha invocado también la máxima de que *el fisco me pelea despojado*, queriendo darle tal amplitud, que se convierte esa regla de derechos, en patente de impunidad para el fisco, que lo autorice para atropellar la propiedad de quien con el litiga. Para desautorizar los razonamientos que de esa máxima se toman, y con los que se ataca la declaración de la sentencia que estudio, nada mejor puedo hacer, que transcribir estas palabras del señor Rodríguez de San Miguel: "Otro privilegio fiscal, cuya mala inteligencia y abusos se han hecho insoportables, es el principio de que *el fisco nunca litiga despojado*."

Esta regla que tal como es en derecho, no presenta una deforme irregularidad, ha querido la ignorancia convertirla en el atroz principio de que *el fisco litiga despojando*, cuando ciertamente no es semejante barbaridad lo que el derecho ha establecido en beneficio del fisco, y ha estado muy distante de querer que el primer efecto de pretender la hacienda pública alguna cosa, sea hacerse de ella, y que para el fisco todas las demandas comiencen por donde para todos acaban.

No mis propias convicciones, cuyos fundamentos apenas he podido indicar ligerísimamente, sino aquellas ejecutorias de la Corte a que me he referido, sino la uniformidad a que ha llegado nuestra jurisprudencia federal en el punto discutido, me hacen creer sin vacilación alguna, que no procede la facultad coactiva, porque es inconstitucional, en el cobro de créditos que provienen de contratos, aun abstracción hecha de si su origen es o no fiscal.

Y esto dicho, no necesita ya indicar siquiera, que la sentencia que hizo una declaración del todo conforme con esa teoría, está robustamente cimentada en la primera, en la suprema de nuestras leyes, y esto aunque hubiera alguna otra secundaria, que contuviera una disposición en contrario.

Y para dar un apoyo aún más robusto a esta aseveración, quiero suponer que en ese Estado esté vigente el artículo 213 de la ley de 24 de diciembre de 1862 que manda que "siempre que por cualquier *título o derecho* se deba a la hacienda pública alguna cantidad en dinero, bienes, o efectos, luego que se cumpla el plazo en que algún causante o deudor deba enterarla, y no lo haya verificado, el empleado a quien toque provera un mandamiento de ejecución". Supongo, digo, que ninguna ley posterior haya derogado ese precepto, hipótesis bien gratuita después de las demostraciones que han los letrados, cuyo dictamen he visto, pues ni aun en ese extremo caso se puede acusar a los Magistrados, que pronunciaron la sentencia que me ocupa, de haberla dado contra la ley vigente, de haber cometido un delito, de haber incurrido en responsabilidad alguna.

La razón de esto es obvia: ese artículo 213 está sujeto a las mismas objeciones constitucionales que han nulificado el artículo 3o. de la ley de 20 de enero de 1837, y "los jueces de cada Estado se arreglarán a la Constitución Federal, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados" (artículo 126 de la Constitución). Lejos pues de haber cometido un delito esos Magistrados, fallando contra el texto de aquel artículo 213, han cumplido un deber, y si alguna autoridad local hay que llegue a condenar, a molestar siquiera con un proceso, empeñándose en sobreponer tal artículo a los textos constitucionales, como se han interpretado por la Corte, no dudo que la justicia federal ampare a quien no puede haber incurrido en responsabilidades, por haber obedecido el precepto constitucional que acabo de citar. Estas

indicaciones encuentran pleno fundamento en mi voto en el amparo Prieto (Tomo 3o. de mis Votos, páginas 382 y siguientes), en que he estudiado extensamente las materias constitucionales a que hacen referencia.

Preocupado ante todo con el deseo de dar pronta contestación a la carta de usted, ni he querido tomarme el tiempo que necesitaría para profundizar más mi estudio, ni aún he dicho cuanto pudiera en apoyo de la opinión que me he formado en este negocio, creyendo que mis apenas superficiales indicaciones servirán a los propósitos que usted me manifiesta, sin complicarlas más, las someto con gusto a su ilustrado criterio, asegurándole solamente que son la expresión de mi convencimiento más profundo.

Concluyo, pues, devolviéndole las cartas que a la suya se sirvió adjuntarme, y agradeciéndole muy cordialmente la honra con que me ha distinguido, al consultar mi opinión, en asunto para usted tan interesante, me es grato repetirme su afectísimo compañero, servidor y amigo que lo aprecia y B.S.M.

Ignacio L. Vallarta
(Rúbrica)

P.D. Debo decir a usted que no me dirijo al señor Magistrado Garmendia, porque la carta que he contestado, no está suscrita por este señor; pero esto no impide que esté yo a sus órdenes, lo mismo que a las de usted para todo lo que me crean útil.



101

ALEGATO SOBRE COMPETENCIA SOBRE ADMINISTRACIÓN DE BIENES

Para obras de beneficencia en Sombrerete

I

En nombre y con la representación de la Asamblea municipal de Sombrerete, pido respetuosamente a esa Sala se sirva declarar que el Juez de ese partido judicial es el único competente para conocer y decidir las controversias que se han suscitado sobre la administración de los bienes legados por la señora Rivas de Bracho para obras de beneficencia pública y sobre la dirección del "Liceo Bracho" establecido en la misma ciudad de Sombrerete. Así es de hacerse en términos de rigurosa justicia, según las razones que paso a exponer.

La competencia que va a fallar esta sala, no sólo trae al debate cuestiones más o menos comunes en el foro, decididas en centenares de ejecutorias, sin que entraña alguna de tan alto interés, que dejan de ser jurídica para asumir el carácter político; que afectan nuestros principios constitucionales mismos en la parte, que definen el sistema de Gobierno en la forma de competencia, porque no tienen naturaleza judicial, porque tienden a subvertir nuestras instituciones. Largo estudio, concienzuda meditación, he consagrado a este negocio, y su análisis detallado ha enraizado en el ánimo convencimiento tal cabal respecto de la justicia de la